

Anniina Kallio

Turvana verkostot

Jyväskylän yliopisto

Yhteiskuntatieteiden laitos

Sosiaalityön pro gradu -tutkielma

18. huhtikuuta 2018

Tekijä: Anniina Kallio

Ohjaaja(t): Mikko Mäntysaari

Työn nimi: Turvana verkostot

Title in English: Safety in network

Työ: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä: 62+1

Tiivistelmä: Tutkimuksen tavoitteena on vastata siihen, miten hyvin verkostoituminen on huomioitu kuntien ja kuntayhtymien sosiaalitoimien valmiussuunnittelussa. Tavoitteena on myös selvittää se, miten sosiaalitoimien verkostoitumiseen vaikuttaa se, että valmiussuunnittelu on tehty toisen toimijan kanssa yhteistyössä. Tutkimuksen taustatiedoissa käsitellään sosiaalitoimen merkitystä ja osallisuutta laajemmassa yhteiskunnallisessa kontekstissa. Teoriassa ja tiedon analysoinnissa on hyödynnetty yhteiskuntatieteellistä verkostotutkimusta ja erityisesti verkostoanalyysia. Tutkimuksessa hyödynnetään sosiaali- ja terveystieteiden keräämää kvantitatiivista aineistoa, joka on koottu kuntien ja kuntayhtymien sosiaalitoimien valmiussuunnitelmista. Aineistoista on tutkittu sitä, miten sosiaalitoimen suunnitelmissa on huomioitu sosiaalitoimen yksiköt, muut paikalliset yksiköt, alueelliset yksiköt, järjestöt ja viestintä näille on huomioitu ja miten tulokseen vaikuttaa se onko valmiussuunnitelma tehty yhteistyössä toisen tahon kanssa. Tuloksena on, että sosiaalitoimen laatimissa suunnitelmissa vanhuspalvelut ja pelastusviranomaisten huolto huomioitiin useammin kuin yhteistyöllä laadituissa suunnitelmissa. Yhteistyöllä laadituissa valmiussuunnitelmissa puolestaan huomioitiin paremmin sellaiset yhteistyötahot, kuin terveystoimi tai sen palvelut, alueelliset yksiköt, Vapepa, tilannekuva ja Virve. Muiden tutkittavien yhteistyötahojen kesken ei ollut eroa sosiaalitoimen ja yhteistyössä tehtyjen suunnitelmien välillä.

Avainsanat: Sosiaalitoimi, kriisi, valmiussuunnittelu, verkosto

Abstract:

The aim of the study is to respond to the extent to which networking has been taken into account in the contingency planning of the social services of municipalities and joint municipal boards. The aim is also to find out how the networking of social services is affected by the fact that the emergency preparedness has been made in cooperation with another operator. The background of the research deals with the importance of social work and the inclusion in a wider social context. Theoretical and data analysis has utilized social science network research and especially network analysis. The study utilizes the quantitative data collected by the Ministry of Social Affairs and Health, which is compiled from the contingency plans of the social and municipal authorities. The material has been studied in how the social service plans have taken into account social services departments, other local units, regional units, organizations and communications, and how the outcome is influenced by whether a contingency plan has been co-operated with another body. As a result, the plans for social services include elder care services and rescue authority maintenance more than co-operation plans. Co-operative preparedness plans, on the other hand, took better account of collaborators such as health care or its services, regional units, Vapepa, situation picture and Virve. There was no difference between the other cooperating partners involved between social work and co-operation plans.

Keywords: Social services, crises, emergency management, network

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO.....	1
2	VALTION TEHTÄVÄ	4
3	VALTIO JA RISKIT	6
4	YHTEISKUNTA JA TURVALLISUUS	11
4.1	Julkishallinto	11
4.1.1	Keskushallinto	13
4.1.2	Aluehallinto	15
4.1.3	Paikallishallinto	15
4.2	Elinkeinoelämä	16
4.3	Järjestöt ja vapaaehtoistoiminta	16
4.3.1	Suomen Punainen Risti.....	16
4.3.2	Vapaaehtoinen maanpuolustus	17
4.3.3	Seurakunnat	18
5	SOSIAALITYÖN TUTKIMUS JA SOSIAALITOIMEN VARAUTUMINEN	19
5.1	Sosiaalityön katastrofitutkimus.....	19
5.2	Sosiaalihuolto ja käytäntö	20
5.3	Sosiaalitoimen varautuminen.....	21
5.3.1	Sosiaalitoimen viestintä, hälytyskaavio ja tilannekuva	21
5.3.2	Sosiaalitoimen päätehtävät	22
6	YHTEISKUNTA JA VERKOSTOT.....	25
6.1	Verkostohallinta	25
6.2	Verkostoyhteiskunta	27
6.3	Verkostoanalyysi.....	27
7	TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	30
7.1	Tutkimusmenetelmät ja rajaus	30
7.2	Verkostoanalyysiin hyödyntäminen.....	31
7.3	Aineistosta tehdyt tutkimukset.....	32
7.4	Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys	33
7.4.1	Reliabiliteetti	33
7.4.2	Validiteetti	34
7.4.3	Eettisyys	35
8	TULOKSET	36
8.1	Julkishallinto: Paikalliset yksiköt	37
8.2	Julkishallinto: Alueelliset yksiköt.....	39
8.3	Järjestöt	42
8.4	Viestintä	44

8.5 Tulosten pohdinta.....	44
9 YHTEENVETO	48
LÄHTEET	50
LIITTEET	58

KUVIOT

KUVIO 1 Yhteiskunnan verkostoja.....	2
KUVIO 2 Valmiussuunnitelmien laadinta kunnissa ja kuntayhtymissä (n=304).....	36

TAULUKOT

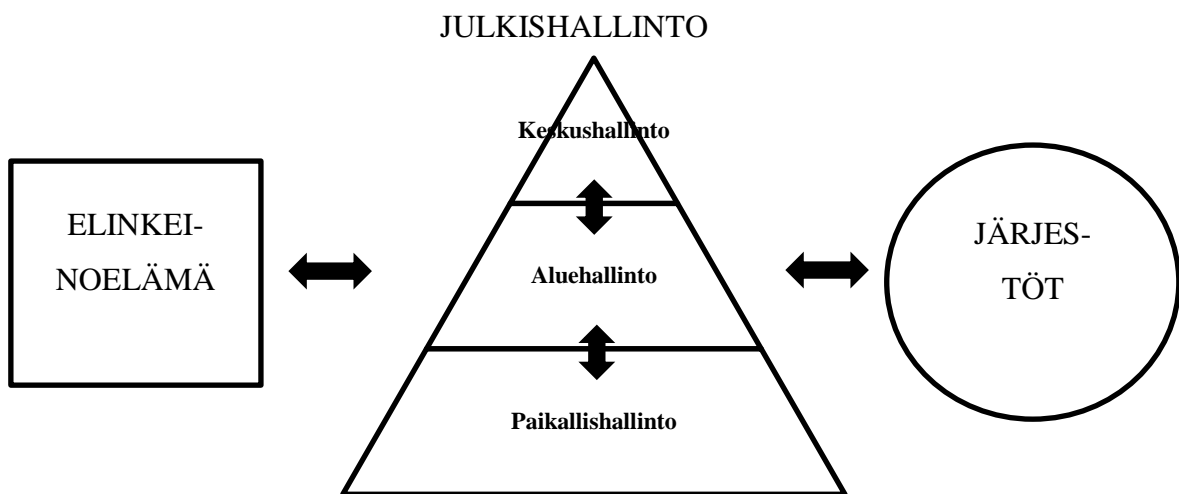
TAULUKKO 1 Hyvinvointivaltion toiminnalliset ulottuvuudet (Harisalo & Miettinen 2004, 50).....	9
TAULUKKO 2 STM:n tehtävät (Sosiaali- ja terveysministeriö 2006, 3).....	14
TAULUKKO 3 Verkostohallinnon muodot	26
TAULUKKO 4 Huomioitu eri sosiaalitoimen yksiköt.....	37
TAULUKKO 5 Huomioitu muut kunnan toimijat	38
TAULUKKO 6 Huomioitu alueelliset yksiköt.....	40
TAULUKKO 7 Huomioitu aluehallintovirasto toimialueittain.....	41
TAULUKKO 8 Yhteistyötahojen huolto.....	42
TAULUKKO 9 Järjestöt huomioitu	43
TAULUKKO 10 Yhteistyötahojen välinen viestintä.....	44

1 JOHDANTO

Niin kauan kuin on ollut kurjuutta ja kriisejä, ovat ihmiset pyrkineet auttamaan tosiaan hädän hetkellä. Yhteiskunnan kehittyessä ja sen tehtävien kasvaessa, on sosiaalihuolto ottanut paikansa julkisvallan osana tukemassa ja auttamassa hädänalaisia kansalaisia. Tämä ei kuitenkaan kosketa vain yksittäisten ihmisten kokemia vastoinkäymisiä tai ennakoivaa tukea, vaan myös suurempia kriisejä, jotka voivat viedä lukemattomia ihmishenkiä. Vastuun mukana on kasvanut sosiaalihuollon tarve varautua mahdolliseen häiriö- tai poikkeustilanteeseen. Sosiaalihuolto ei ole kuitenkaan tehtävässään yksin vaan sillä on yhteistyötahoina muu julkishallinto, järjestöt, vapaaehtoistoiminta sekä elinkeinoelämä.

Tutkimuksen taustalla on yhteiskuntatieteissä hyvin pitkään vallinnut käsitys siitä, että valtion tehtävänä on huolehtia turvallisuudesta (Virta 2007, 7, 10; Platon 2007, II 373–374; Hobbes 1999, 157–161; Locke 1995, 116–118). Suomalaista yhteiskuntaa uhkaavat monet riskit, jotka voivat aiheuttaa suurta alueellista tai valtakunnallista tuhoa (Sisäministeriö 2016). Osa näistä riskeistä voidaan torjua ennakoivasti, kuten estämällä ihmisiä syrjäytymästä ja siten mahdollisesti radikalisoitumasta (Sisäministeriö 2016; Sisäministeriö 2017a; Sosiaali- ja terveysministeriö 2008). Ympäristökatastrofi tai muut yllättävät riskit eivät ole ihmisten estettävissä, mutta niihin voidaan varautua, niiden aikana voidaan toimia ja huolehtia kriisin toteutumisen seuraamuksista. Tähän auttaa yhteiskunnallinen resilienssi eli kriisinsietokyky (Juntunen 2014; yhteiskunnallinen turvallisuusstrategia 2017, 8), jota voidaan vahvistaa muun muassa tarjoamalla ihmisille hyvinvointimallin mukainen turvaverkosto. Uhkana resilienssille on luottamuksen väheneminen hyvinvointimallin tarjoamaa asiantuntijuutta, turvaverkkoa ja palveluja kohtaan (Kiander & Lönnqvist 2002, 58–86; Harisalo & Miettinen 2004, 46–49). Nyky-yhteiskunnassa ei voi myöskään olla huomioimatta teknologian kehityksen mukanaan tuomaa muutosta muun muassa tiedon liikkumisen ja levityksen tehokkuuteen (Taipale 2013, 173; Anttiroiko 2015, 180, Castells 2000). Tämä on lisännyt verkostojen merkitystä ja tehokkuutta erilaisten toimijoiden välillä kuten valtion ja sen yhteistyötahojen välillä. Valtion turvallisuuden tehtävään on verkostoinnin avulla pyritty sitouttamaan koko julkishallinto, elinkeinoelämä, järjestöt ja vapaaehtoistoiminta (valtio-neuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta 2012; yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2011, 1–4; turvallisuuskomitea 2016).

Verkosto on arkikielestä tuttu termi, mutta tieteellisenä käsitteenä se karkaa tarkkaa määrittelyä. Tämä on myös verkoston käsitteen vahvuus, koska sitä voidaan siten hyödyntää käsittelemään hyvin erilaisia ilmiöitä ja silti se on ymmärrettävissä oleva käsite. (Johanson, Mattila & Uusikylä 1995, 6–7; Eriksson 2015a, 7–12.) Tässä tutkimuksessa verkoston nähdään kuvaavan hyvin erilaisia toimijoita, joiden voidaan olevan tiiviitä verkostoja tai solmuja. Yksi tällainen verkosto on julkishallinto, joka on eri hallinnan tasoillaan hierarkkinen verkosto (Kuvio 1). Julkishallinto puolestaan verkostoituu eri hallinnon tasoillaan elinkeinoelämän sekä järjestöjen ja vapaaehtoistoiminnan kanssa. Julkishallinnon jokaista hallinnan tasoa voidaan ajatella omaksi verkostokseen ja jokaisen hallinnon tason sisällä on myös omat verkostonsa ja solmunsu erikoistumisien mukaan. Esimerkiksi paikallishallinnon verkostoon kuuluu muun muassa sellaiset tiiviimmät verkostot kuin sosiaalitoimi, terveystoimi ja sivistystoimi. Näiden verkostojen sisällä on puolestaan omia verkostoja ja solmuja. Esimerkiksi sosiaalitoimen verkostoon kuuluu sellaiset solmut kuin lastensuojelu, vammaispalvelut, vanhustopalvelut ja kotihoito.



KUVIO 1 Yhteiskunnan verkostoja

Keskushallinnon päätöksellä, aluehallinnon ohjaamana ja paikallishallinnon toteuttamana sosiaalitoimen tulisi huolehtia osaltaan varautumisesta varautumissuunnitelmalla. Varautumissuunnitelmassa tulisi huomioida yhteistyötahot sosiaalitoimen sisällä, paikallishallinnossa, aluehallinnossa, keskushallinnossa elinkeinoelämässä, järjestöissä ja vapaaehtoistoiminnassa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008; yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2011, 1–6.) Tämä luo sosiaalitoimelle varautumisen verkoston. Kuntien ja kuntayhtymien välillä on kuitenkin vaihtelua miten tiivis ja miten hyvin verkostoituminen varautumisen varalta on

hoidettu. Merkki tiiviistä yhteistyöstä ja verkostosta on se, kun sosiaalitoimen valmiussuunnitelma on tehty yhteistyönä toisen tahon kanssa. Tämä herättää mielenkiinnon siitä onko verkostoitumiselle ja varautumiselle hyötyä siitä, että sosiaalitoimi on yhteistyössä eli verkostossa toisen toimijan kanssa.

Näin ollen tutkimus koostuu kahden asian selvittämisestä: 1) Miten hyvin verkostoituminen on huomioitu kuntien ja kuntayhtymien sosiaalitoimen valmiussuunnittelussa? 2) Miten sosiaalitoimen verkostoitumiseen vaikuttaa se, että valmiussuunnittelu on tehty toisen toimijan kanssa yhteistyössä? Tutkimus toteutetaan hyödyntämällä sosiaali- ja terveysministeriöltä saatua määrällistä aineistoa. Kyseinen aineisto on koottu kuntien ja kuntayhtymien sosiaalitoimien valmiussuunnitelmista. Tutkimus on näin ollen luonteeltaan empiirinen ja määrällinen. Tutkimusmenetelminä hyödynnetään tilastollisia menetelmiä kuten ristiintaulukointia.

2 VALTION TEHTÄVÄ

Varsin yleisesti ollaan sitä mieltä, että valtion perustehtävä on ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden takaaminen (Virta 2007, 7, 10). Esimerkiksi Platon (2007, II 373–374) viittaa klassikkoteoksessaan ”Valtio” siihen, miten konfliktit ja niiden hoitaminen ovat osa valtion tehtävää. Hobbes (1999, 157–161) puolestaan kuvaa teoksessaan ”Leviathan” miten valtio muodostuu suojautuakseen ulkoista uhkaa vastaan. Yhteiskuntaa hän esimerkiksi kuvaa seuraavanlaisesti: ”Yksi persoona, jonka tekojen auktoreiksi suuren ihmisjoukon kaikki jäsenet ovat keskinäisillä sitoumuksilla ryhtyneet, jotta hän käyttäisi heidän kaikkien voimaa ja edellytyksiä kuten parhaaksi näkee heidän rauhaansa ja yhteistä puolustustaan varten.” Locke (1995, 116–118) lähestyy valtion tarkoitusta hieman eri kulmasta teoksessaan ”Tutkielma hallitusvallasta”. Hän korostaa Hobbesin tavoin yhtenäisyyttä, mutta ulkoisten riskien sijaan hän korostaa sisäisten riskien hoitamista lainsäädännöllä, sovittelulla ja rikollisten rankaisemisella. Kuitenkin myös Locke sisällyttää ulkoisen turvallisuuden osaksi valtion tehtäviä päättämällä sodasta ja rauhasta sekä ulkoisten valtojen rankaisemisen, mikäli sen jäseniä vahingoitetaan. Locken näkemys valtion tavoitteesta on sen jäsenten omaisuuden suojeleminen.

Nykyisen hyvinvointivaltion juuret ovat Vartolan (2004, 33) mukaan lähtöisin ajatuksesta, että valtion tehtävänä on pitää huolta kansalaisistaan eikä vain suojella heidän omaisuuttaan tai sotia ulkovaltoja vastaan. Tämän ajatuksen juuret ovat Vartolan mukaan 1700-luvun Saksassa, jossa kehiteltiin moraalinen valtioidea poliisivaltiosta. Poliisivaltiossa toimenpiteet tähtäsivät yleisen järjestykseen, turvallisuuteen sekä osittain taloudellisen ja sosiaalisen ylläpitoon. Poliisin tehtävät eivät jääneet tuolloin vain rikollisten etsimiseen, vaan sisälsivät myös sosiaalisen avun ja tuen antamisen. (Vartola 2004, 33–34.) Virran (2007, 10) mukaan ajatus hyvin järjestetystä valtiosta tai onnellisuuden valtiosta on saanut alkunsa Saksassa jo 1600-luvulla. Tuolloin saksassa syntyi hyvin järjestetyn valtion tärkein oppi, jonka mukaan turvallisuus syntyy kansalaisten onnellisuudesta (emt. s.10).

Edelleen valtion perustehtäväksi nähdään ulkoisen ja sisäisen turvallisuudesta ylläpitäminen, vaikka nykyinen hyvinvointivaltio kattaakin paljon enemmän kuin ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden huolehtimisesta puolustusvoimien, poliisin, rajavartiolaitoksen, ulkoasiainhallinnan, oikeuslaitoksen, vankeinrangaistuksen, verotuksen ja valtiovarainhallinnon avulla (Virta 2012, 118; Virta 2007, 11). Hyvinvointivaltion tehtäviin kuuluu Vartolan (2004, 34)

mukaan nykyään esimerkiksi hyvinvointi- ja sosiaalipalvelut. Käytännössä näitä hyvinvointi- ja sosiaalipalveluja toteuttavat hyvinvointivaltion laatimien lakien mukaisesti kunnat ja kuntayhtymät (Vartola 2004, 34–35). Hyvinvointi- ja sosiaalipalvelut eivät kuitenkaan ole julkishallinnon yksinoikeus, vaan niitä tarjoavat myös muun muassa elinkeinoelämä, järjestöt sekä vapaaehtoistoiminta.

3 VALTIO JA RISKIT

Kuuselan ja Ollikaisen (2005, 15–16) mukaan riskeihin kuuluu olennaisesti epävarmuus ja monissa tapauksissa myös etukäteissuunnittelua niiden varalta. Kun riskiä yritetään analysoida, tulisi huomioida Kuuselan ja Ollikaisen mukaan ”riskien suuruus, hyväksyttävyyys, kohdentuvuus ja riskikokemuksen problematiikka” sekä se miten riskiviestintä on hoidettu. Riskistä riippuen sitä voi yrittää esimerkiksi välttää, suojautua huolellisesti, rajoittaa vahinkoa tai siirtää riskiä muualle. Riskiarvion merkitystä korostaa myös 2017 ilmestynyt yhteiskunnan turvallisuusstrategia (s.25–26).

Riskeihin varautumista ja niiden arviointia tekee sisäministeriö (2016) ”Suomen kansallisella riskiarviolla 2015”. Riskiarviossa on lueteltu 21 uhkaavaa tilannetta. Nämä on jaoteltu laajasti yhteiskuntaan vaikuttavaan tilanteeseen tai vakavaan alueelliseen tapahtumaan. Riskiarvio on tehty pelastustoimen näkökulmasta hahmottamaan Suomeen kohdistuvat äkilliset tapahtumat sekä osana Euroopan Unionin pelastuspalvelumekanismia. Kaikki riskiarvion riskit vaativat useamman viranomaisen yhteistyötä. Osalle riskeistä on laskettu tietyin kriteerein todennäköisyys toteutumiselle ja kuinka laajat vaikutukset niillä olisi (Liite A).

Laajasti yhteiskuntaan vaikuttavat tapahtumat

1. *Energiansaannin vakavat häiriöt*
2. *Kybertoimintaympäristöjen riskit*
3. *Vakavat tarttuvat taudit*
4. *Turvallisuuspoliittinen kriisi*
5. *Ydinvoimalaonnettomuus*
6. *Aurinkomyrsky*

Vakavat alueelliset tapahtumat

7. *Nopeahko ja laaja tulva*
8. *Kemikaali- ja räjähdysonnettomuus*
9. *Suuri merellinen onnettomuus*
10. *Vakava lentoliikenteen onnettomuus*
11. *Vakava raideliikenteen onnettomuus*
12. *Vakava maantieliikenteen onnettomuus*
13. *Useampi yhtäaikainen laaja metsäpalo*

14. *Rakennuspalo kriittisessä yhteiskunnallisessa infrastruktuurissa*
15. *Laaja tai pitkäkestoinen vedenjakeluhäiriö*
16. *Talvimyrsky pitkällä pakkasjaksolla*
17. *Ukkosmyrsky*
18. *Terrorismi*
19. *Vakava väkivaltaan kohdennettu väkivallanteko*
20. *Isojen väkijoukkojen väkivaltainen liikehdintä*
21. *Laajamittainen maahantulo*

Sisäministeriö (2017a) on myös laatinut valtioneuvoston periaatepäätöksen sisäisen turvallisuuden strategiasta ”Hyvä elämä – turvallinen arki”. Kyseisessä strategiassa nostetaan esille turvallisuuden vakauttavana tekijänä eri toimijoiden yhteistyö. Riskeiksi strategiassa on katsottu taloudellisen hyvinvoinnin polarisoituminen, arvojen sirpaloituminen ja sen tuoma vastakkainasettelu, maahanmuuton mukanaan tuomat ilmiöt kuten lisääntyvä rikollisuus, ääriliikkeet ja niihin liittyvät ideologiat, teknologian kiihtyvä kehitys ja sen tuomat turvallisuustekijät ja vaikutukset työllistymiseen, julkisen talouden taantuma ja epävakaa globaali turvallisuusympäristö. Monet kyseisistä riskeistä saavat strategian mukaan voimaa ihmisten kurjistuvasta tilanteesta, epäarvoisuudesta, syrjäytymisestä, väärästä tiedosta ja turvattomuudesta.

Riskianalyysien laatiminen ja riskeihin varautuminen kertoo julkishallinnon epävarmuudesta tulevaisuutta kohtaan, mutta myös sen tavoitteesta hallita riskiä. Julkishallinnon varautuminen kertoo julkishallinnon resilienssistä eli kriisinsietokyvystä (yhteiskunnallinen turvallisuusstrategia 2017, 8). Resilienssi tarkoittaa Juntusen (2014) varautumista, ennustamattomien riskien ja epävarmuuden kanssa elämistä. Resilienssiin pohjautuvaan turvallisuusstrategiaan kuuluu Juntusen (2014, 17–18) mukaan myös valtion välillinen rooli turvallisuuden luojana ja vastuunsiirto muille toimijoille sekä näiden muiden toimijoiden riskinformoiminen ja vahvistaminen. Julkishallinnon turvallisuusstrateginen resilienssi näkyy esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätöksessä kokonaisturvallisuudesta (2005). Kokonaisturvallisuuden määritelmään kuuluu, että yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista, kuten valtion itsenäisyydestä ja väestön elinmahdollisuuksista, vastaavat yhteistoimintana viranomaiset, elinkeinoelämä, järjestöt ja kansalaiset. Tähän vastuuseen kuuluu määritelmän mukaan toimijoiden varautuminen riskeihin, riskien toteutuessa tilanteen hallinta sekä riskistä toipuminen.

Resilienssi on Juntusen (2014, 6) mukaan lähtöisin psykologisesta ja ekologisesta systeemijattelusta. Ekologisessa ajattelussa resilienssi on Juntusen mukaan piilevä ominaisuus, joka mahdollistaa mukautumisen yllättäviin tilanteisiin ja sitä kuvaavat muun muassa sellaiset termit kuin jatkuvuuden periaate, sietokyky ja yksilöiden ketteryys. Hollingin, Jonesin, Bazykin jne. (1978, 132–139) teoria mukautuvista kompleksista systeemeistä tarjoaa mahdollisuuden kasvattaa systeemien resilienssiä pienillä kriiseillä ja epävarmuudella. Hyvä resilienssi edellä mainitun mukaan parantaa puolestaan mahdollisuuksia systeemin selvitä isosta kriisistä. Ekologiseen resilienssiin kuuluu Juntusen (2014, 7) mukaan olennaisesti myös systeemien sisäkkäisten osien ketteryys, mukautumiskyky ja keskinäiset suhteet.

Jos yhteiskuntaa ajatellaan yhtenä systeeminä, tarkoittaisi systeemin hyvä resilienssi sen sisäisten osien, kuten julkishallinnon sisäisten osien, elinkeinoelämän sisäisten osien ja järjestöjen sisäisten osien, kykyä hyvään yhteistyöhön sekä itsenäiseen mukautumiskykyyn ja ketteryyteen. Resilienssiä ei ole mielekästä kasvattaa luomalla tahallisesti pieniä kriisejä, mutta voidaan ajatella, että jo harjoittelu niiden varalta parantaa mahdollisuuksia selvitä ja lisätä resilienssiä.

Psykologisessa ajattelussa resilienssi puolestaan on Juntusen mukaan (2014, 8) ihmisten taipumusta selvitä kriiseistä sekä siihen kuuluva empiirinen sopeutumisprosessi selvitä. Kriisi, tai ainakin miten se tässä tutkimuksessa nähdään, on yksilöille yleensä tragedia, mutta hyvä resilienssi auttaa Juntusen mukaan yksilöitä toipumaan ja säilyttämään toimintakyvyn. Yksilöiden kykyyn selvitä kriiseistä vaikuttaa henkilökohtaiset ominaisuudet, mutta siihen vaikuttaa myös elämäntilanne ja sosiaaliset resurssit kuten yhteisön ja yhteiskunnan tuki (Juntunen 2014, 8). Yksilöiden resilienssiä voidaan Juntusen mukaan kasvattaa muun muassa mahdollistamalla ihmisille hyvä elämäntilanne ja tukiverkosto. Näitä voidaan pitää myös hyvinvointivaltion tavoitteina (Kiander & Lönnqvist 2002, 58–86; Harisalo & Miettinen 2004, 46–49).

Harisalon ja Miettisen (2004, 46) mukaan Suomen pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin tehtävänä on taata toimeentulo ja turvallisuus ihmisille. Suomessa hyvinvointimallissa kyseiset tehtävät toteutetaan Harisalon ja Miettisen (2004, 46–49) mukaan etsimällä ratkaisuja yhteiskunnallisiin ongelmiin kuten syrjäytymiseen, tarjoamalla erinäisiä palveluita kuten terveys- ja sosiaalipalveluja, huolehtimalla yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta, tukemalla kulttuuri ja vapaa-ajan palveluita, pyrkimällä tasoittamaan tuloeroja verotuksella sekä

hyödyntämällä sääntelyä vaikuttaakseen ihmisten käyttäytymis- ja kulutustottumuksiin. Suomessa edellä mainittujen tutkijoiden mukaan myös suositaan valtiollisen vallan keskittystä ja yleisiä julkisia etuuksia. Nämä tavoitteet muodostavat neljä erilaista valtion ulottuvuutta ja yhdessä suomalaisen hyvinvointimallin (Harisalo & Miettinen 2004, 50; Taulukko 1).

TAULUKKO 1 Hyvinvointivaltion toiminnalliset ulottuvuudet (Harisalo & Miettinen 2004, 50)

Tavoitetila	Valtion luonnehdinta
Sosiaalisten ongelmien ratkaiseminen	Yhteisöllinen valtio
Erinäisten palveluiden tuottaminen	Palveluvaltio
Tasa-arvon edistäminen	Tasoittava valtio
Yhteiskunnallisten olosuhteiden sääntely	Sääntelyvaltio

Saaren (2004, 41) mukaan hyvinvointivaltion tavoitteet ovat laajentuneet 90-luvun laman jälkeen lisäksi ”kannustamaan työllisyyteen, tukemaan yritysten kilpailukykyä, vastaamaan Euroopan integraation haasteisiin ja sopeutumaan demografisiin muutoksiin”. Nykyinen hyvinvointivaltio edellä mainitun tutkijan mukaan myös kerää ja hyödyntää huomattavissa määrin tilastotietoja sekä erinäisiä tietokantoja. Näitä käytetään Saaren (2014, 43—44) mukaan simulointi- ja ennustemallien rakentamiseksi sekä varojen koordinoimiseksi etuuden saajille.

Hyvinvointivaltio saa osakseen myös kritiikkiä. Kritiikkiä aiheuttaa mm. Harsisalon ja Miettisen (2004, 50) mukaan se, että hyvinvointimallin tavoitteleva tasa-arvo tarkoittaa eri asioita eri ihmisille (kuten onko positiivinen syrjintä tasa-arvoista) ja tarjotut palvelut eivät välttämättä ole kaikille mieleisiä. Lisäksi edellä mainittujen tutkijoiden mukaan hyvinvointivaltion turvaverkon voidaan ajatella passivoivan yksilöitä ja vievän yksilöiltä päätösvaltaa heidän omasta elämästään. Hyvinvointivaltiota on myös pidetty liian kalliina ja talouskasvua hidastavana (Saari 2004, 41; Harsisalon & Miettinen 2004, 50). Erityisen haastavaa aikaa hyvinvointivaltiolle on ollut 90-luvun lama (Saari 2004, 41–42). Hyvinvointivaltion seuraavat odotettavissa olevat koetinkivet ovat Kiander ja Lönnqvistin (2002, 131—134) mukaan

ikäntyvän väestön kustannukset ja globaalin kilpailun kiihtyminen. Hyvinvointivaltio ei edellä mainittujen tutkijoiden mukaan kuitenkaan saa Suomessa suurta kannatustaan taloudellisen hyödyllisyyden vuoksi, vaan sen hyväksi koettujen arvojen vuoksi.

Hyvinvointivaltio toiminnallaan ehkäisee tiettytyyppisiä kriisejä, kuten syrjäytymistä ja siitä seuraavia lieveilmiöitä (Saari 2004; Harisalón & Miettinen 2004, 46–49; Sisäministeriö 2016; Sisäministeriö 2017a; Sosiaali- ja terveysministeriö 2008). Hyvinvointivaltiota kuitenkin kurittaa kritiikki ja taloudellinen tilanne, mikä kyseenalaistaa sen kykyä toimia kriisissä yksilön vakuutena. Tämä aiheuttaa sen, että yksilöt ottavat enemmän vastuuta omasta turvallisuudestaan esimerkiksi ottamalla vakuutuksia ja ostamalla turvajärjestelmiä kotiinsa. (Eräsaari 2002, 28; Kiander ja Lönnqvistin 2002, 134.)

Varautuminen riskeihin on ominaista riskiyhteiskunnalle (Kuusela & Ollikainen 2005, 37–39). Riskiyhteiskunta on Ulrick Beckin (1992, 12–15) yhteiskunnan aikalaisanalyysi, jonka mukaan ihmiset elävät aikakausien murroksessa, jossa kyseenalaistetaan vakiintuneet arvot kuten tieteen totuudenmukaisuus, vakaan työelämän tavoittelu, instituuttien hyöty sekä käsitteet kuten ydinperhe ja sukupuoli. Riskiyhteiskunnalle on Eräsaaren (2002, 28–30) mukaan myös ominaista tiedottaa riskeistä, ristiriitaisestikin, ja odottaa yksilöiden tekevän itsestä ratkaisut siitä, miten riskeiltä tulisi turvautua. Vastuunjako kriisien hoidosta yksilön ja valtion välillä ei näin ollen ole täysin yksiselitteistä.

Riskiyhteiskunta käsittelee Kuuselan ja Ollikaisen (2005, 37–39) mukaan käsitteenä lähinnä yksilöiden suhtautumista mahdollisiin kriiseihin, vaikka kriisit itsessään olisivatkin yksilön hallitsemattomissa. Riskien luonne ja laajuus ovat edellä mainittujen mukaan muuttuneet kansainvälistymisen, markkinavetoisuuden ja teknologisen kehityksen myötä. Riskit ovat edellä mainittujen mukaan myös muuttuneet pelottavimmiksi, koska niiden hallinta on vaikeaa ja niitä ei voi ratkaista yksilö tai pahimmillaan edes yksittäinen valtio. Esimerkiksi ei ole yksittäisen maan mahdollista estää ilmastonlämpenemistä tai muiden maiden välistä ydinsotaa. Tämä ei kuitenkaan estä yksittäisiä maita varautumasta kriiseihin ja luomasta keskenään yhteistyösopimuksia riskien ehkäisemiseksi ja varautumiseksi (Kuusela & Ollikainen 2005, 39). Esimerkiksi Pariisin ilmastopimuksessa 2015 lähes kaikki maat sitoutuvat torjumaan ilmastonmuutosta (Ympäristöministeriö 2016) ja Euroopan Unionille (2018) myönnettiin Nobelin rauhanpalkinto vuonna 2012 ”rauhan, sovinnon, demokratian ja ihmisoikeuksien edistämisestä Euroopassa”.

4 YHTEISKUNTA JA TURVALLISUUS

Hyvinvointivaltion rinnalla käytetään ajoittain termiä hyvinvointiyhteiskunta (Saari 2004, 35–38). Hyvinvointiyhteiskunnalla ei ole selkeää toimijaa, joka ottaisi vastuun tavoitteiden saavuttamisesta, mikä heikentää sen käyttöä vastuiden ja velvollisuuksien jakamisessa. Se kuitenkin toimii käsitteenä, joka antaa ymmärtää, että hyvinvointivaltion lisäksi muut toimijat yhteiskunnassa jakavat saman tahtotilan. Tämän käsitteen voidaankin ajatella olevan hyvinvointivaltion taustalla, kun valtio yrittää saada muita yhteiskunnan toimijoita toimimaan yhteistyössä saman tavoitteen eteen. Yksi tällainen tavoite on laaja turvallisuuskäsitys, josta valtioneuvosto on muun muassa tehnyt periaatepäätöksen kokonaisturvallisuudesta (2012) sekä turvallisuusstrategian (2016), joka on tarkoitettu koko yhteiskunnalle. Valtioneuvoston määritelmä kokonaisturvallisuudelle on seuraavanlainen (Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta 2012):

Kokonaisturvallisuus on tavoitetila, jossa valtion itsenäisyyteen, väestön elinmahdollisuuksiin ja muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat ovat hallittavissa. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot turvataan viranomaisten, elinkeinoelämän sekä järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Turvaamisen toimiin kuuluvat uhkiin varautuminen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinta sekä niistä toipuminen.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian tavoitteena on ”turvata yhteiskunnan toimintakyky, säilyttää Suomen valtion itsenäisyys ja edistää kansalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia” (turvallisuuskomitea 2016). Strategian tavoitteena on muun muassa yhteistyön kehittäminen ja toimintojen selkiyttäminen. Yhteisestä turvallisuudesta on otettu mukaan huolehtimaan julkishallinnon lisäksi elinkeinoelämä ja järjestöt. (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2011, 1–4; yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, 7.)

4.1 Julkishallinto

Julkishallinto käsittää keskushallinnon, aluehallinnon ja paikallishallinnon (Valtiovarainministeriö 2018; yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2011, 1–4). Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (2011; 2017) mukaan keskushallinto vastaa valtion toimivallalla turvallisuuden yllä-

pitämisestä. Tämä tapahtuu muun muassa jakamalla kriiseihin varautumisen vastuuta ministeriöihin niiden toimialueiden mukaisesti ja yhteistyössä valtioneuvoston kanssa. Aluehallinnosta vastaavat elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus (ELY) sekä aluehallintovirasto (AVI). Nämä vastaavat alueidensa varautumisesta, valvonnasta ja kriisijohtamisesta ministeriöiden alaisuudessa (yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2011, 1–4). Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (2011, 4) kuitenkin myös myönnetään, etteivät näiden tehtävänkuvat osana varautumista ja kriisissä toimimista ole täysin selvät. Paikallishallinnosta vastaavat kunnat, jotka huolehtivat osaltaan varautumisesta ja ylläpitävät peruspalveluita myös poikkeustilanteissa (yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2011, 4–6).

Julkishallintoon tulee kuulumaan vuodesta 2020 alkaen myös maakunnat (valtioneuvosto 2017). Maakuntien tehtäviin tulee kuulumaan turvallisuussuunnittelu, ennalta estävä turvallisuustyö ja varautuminen sekä kuntien turvallisuustyön ohjaaminen ja alueen yhteistyötoimien varautumisen sovittaminen (Sisäministeriö 2017a; Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, 12). Maakuntien vastuulle on myös siirtymässä sosiaali- ja terveysturvan järjestäminen. Nämä kuitenkin vastaavat itsenäisesti varautumisesta ja valmiudesta. Niiden varautumisen yhteensovittaminen siirtyy kuitenkin maakunnan tehtäväksi. (Turvallisuusstrategia 2017, 83.)

Julkishallinnon toimintaa ohjaa lait myös turvallisuustilanteen muuttuessa valmiuslain 1552/2011 mukaisesti. Turvallisuustilanteen muuttuessa julkishallinnon perustehtävät eivät muutu, mutta niiden toteuttaminen ja laajuus voi muuttua. Myös poikkeustilanteessa julkishallinnon päätehtävänä on huolehtia sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta sekä taata kansalaisille riittävä toimeentulo ja huolehtia kansan toimintakyvystä. Julkishallinnon tulisi valmiuslain 1552/2011 sekä pelastuslain 379/2011 mukaan varautua mahdollisiin häiriötilanteisiin ja toimimaan häiriötilanteen aikana parhaalla mahdollisella tavalla. Käytännössä varautuminen on tehty laatimalla valmiussuunnitelmia eri hallinnon tasoille, aiheen koulu- tuksilla ja harjoituksilla sekä erinäisillä muilla varautumistoimilla (Sosiaali- ja terveysturva- ministeriö 2015a; Sosiaali- ja terveysturva- ministeriö 2006, 8). Sosiaali- ja terveysturva- alaa häiriötilanteeseen valmistautumisessa koskettaa erityisesti sosiaalihuoltolaki 2014/1301 ja pelastuslaki 2011/379 46 § kohta 5, jotka velvoittavat sosiaali- ja terveysturva- viranomaisia huolehtimaan huollon ja majoituksen sekä psykososiaalisen tuen järjestämisestä (Rapeli 2017a, 337–339).

Poikkeusoloissa ja niihin verrattavissa olevissa vakavissa häiriöissä on pyritty turvaamaan ”väestön toimeentulo, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot ja niihin liittyvät tekniset järjestelmät” lailla huoltovarmuuden turvaamisesta (1992/1390). Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (2013) korostaa sitä, miten suuri merkitys on eri toimijoiden välisellä yhteistyöllä. Yhteistyöstä ja huoltovarmuuslain antamista tehtävistä huolehtii käytännössä huoltovarmuuskeskus (Valtioneuvoston asetus Huoltovarmuuskeskuksesta 2008.)

4.1.1 Keskushallinto

Lakeja poikkeustilanteita ja muita vastaavia poikkeavia tilanteita varten säätää ja valmistelee keskushallinto, mikä käsittää valtioneuvoston, ministeriöt ja niiden alaiset virastot ja laitokset (Valtiovarainministeriö 2018). Valtioneuvosto ja ministeriöt virastoineen ja laitoksineen johtaa, valvoo ja sovittaa yhteen elintärkeiden toimintojen turvaamistoimenpiteet (Turvallisuusstrategia 2011, 1-4; Turvallisuusstrategia 2017, 11). Tässä kappaleessa kuitenkin keskittyy vain kolmeen turvallisuuden kannalta keskeiseen ministeriöön ja niiden alaisiin virastoihin ja laitoksiin: puolustusministeriöön, sisäministeriöön sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöön.

Ulkoisesta turvallisuudesta vastaa suurilta osin puolustusministeriö (2017a) ja sen alaisuudessa toimiva puolustusvoimat. Puolustusministeriö (2017a) vastaa osin kansallisesta ja kansainvälisestä puolustuspolitiikasta, kansainvälisestä yhteistyöstä, valmistelee toiminta-alueensa lakeja, varmistaa riittävät voimavarat ja toimintaedellytykset maanpuolustamiseksi sekä vastaa kokonaisturvallisuudesta. Kokonaisturvallisuus tarkoittaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista viranomaisten, elinkeinoelämän, kansalaisten ja järjestöjen yhteistoiminnalla. Valtioneuvostoa ja ministeriötä kokonaisturvallisuuden yhteensovittamisessa tukee turvallisuuskomitea. (Puolustusministeriö 2017b.)

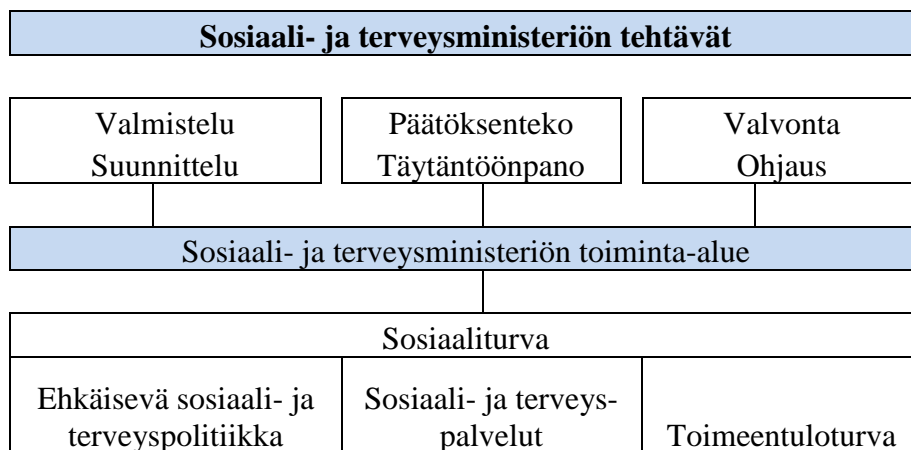
Sisäministeriö eli sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton ministeriö huolehtii suurilta osin sisäisestä turvallisuudesta. Sisäministeriö muun muassa ohjaa ja valvoo poliisitoimintaa, pelastustoimintaa, hätäkeskustoimintaa, rajaturvallisuutta, maahanmuuttoa, siviilikriisinhallintaa sekä valmistelee näitä koskevaa lainsäädäntöä (Sisäministeriö 2017b). Sisäministeriö on varautunut muun muassa valmiussuunnittelulla häiriö- ja poikkeustilanteisiin. Seuraavat

strategiset tehtävät sisäministeriön tulisi pystyä järjestämään kaikissa tilanteissa (Sisäministeriö 2017c):

- *siviilikriisinhallinta*
- *kansainvälinen pelastustoiminta*
- *yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen*
- *pelastus- ja meripelastustoimen ylläpitäminen*
- *rajaturvallisuuden ylläpitäminen*
- *maahanmuuton hallinta*
- *laajamittaisen maahantulon hallinta*

Sisäisestä turvallisuudesta vastaa hyvinvointiyhteiskunnassa myös sosiaali- ja terveysministeriö (STM), joka valmistelee sosiaali- ja terveysalan lainsäädäntöä sekä johtaa sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämistä ja ohjaamista (Kuvio 2). STM alaisuudessa toimii keskusvirastoja, jotka huolehtivat tutkimus-, kehittämis- ja valvontatehtävistä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2006, 3.) STM johtaa, valvoo ja yhteensovittaa sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista häiriötilanteisiin (Sosiaali- ja terveysministeriö 2015a; Sosiaali- ja terveysministeriö 2006, 9.) Tätä tehtävää hoitaa pääasiassa STM:n valmiusyksikkö (VAL), joka on sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen asiantuntija-, ohjaus ja kehittämissyksikkö. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2015b).

TAULUKKO 2 STM:n tehtävät (Sosiaali- ja terveysministeriö 2006, 3)



4.1.2 Aluehallinto

Turvallisuusstrategian (2011) mukaan Aluehallintovirasto (AVI) yhteistyössä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY) kanssa koordinoi toimialueittain sisäisen turvallisuuden alueellista yhteistyötä sekä tukee ja ohjeistaa valmiussuunnittelutehtävissä. AVI myös tarvittaessa ylläpitää viestintäyhteyksiä keskushallinnon, kuntakentän ja yksityisen palvelusektorin välillä sekä perustaa alueellista tilannekuvaa kokoavan ja ylläpitävän tilannekeskuksen. (Aluehallintovirasto 2017a; Aluehallintovirasto 2017b; Aluehallintovirasto 2017c.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon keskeisten palvelujen toimintojen jatkuvuutta Aluehallintovirasto (2017c) ohjaa ja valvoo kaikissa turvallisuustilanteissa yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön sekä sen alaisten asiantuntijalaitosten kanssa. AVI (2017c) myös osallistuu valmiussuunnittelutehtävien ohjeistuksien laatimiseen ja avustaa kuntia valmiussuunnitelmien ajan tasalla pitämisessä. AVI (2017c) myös saattaa käskää poikkeustilanteessa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikön muuttamaan toimintaansa, sijaintiaan, siirtymään valtiolle tai siirtämään henkilökuntaa.

4.1.3 Paikallishallinto

Paikallishallinnon voi toteuttaa itsenäinen kunta tai kuntayhtymä. Kuntien täytyy yhteiskunnan turvallisuusstrategian (2011, 6-7; 2017, 12) mukaan huolehtia varautumisesta valmiussuunnitelmin ja muilla tarpeellisilla varautumistoimenpiteillä. Velvoite varautumiseen ei strategian mukaan muutu, vaikka kunnan hallintomuoto muuttuisi tai siirtyisi toisen organisaation vastuulle. Varautumisesta täytyy strategian mukaan huolehtia myös, vaikka kunnan palvelut yksityistettäisiin tai siirryttäisiin ostamaan palvelut kolmannelta osapuolelta. Kuntien vastuulla strategian mukaan on myös huolehtia seurakuntien ja muiden uskonnollisten yhteisöjen, alueidensa oppilaitosten, elinkeinoelämän sekä järjestöjen sitouttamisessa osaksi kriisivalmiutta (yhteiskunnan turvallisuusstrategian 2011, 6-7; yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, 8).

Kunnat sekä muut sosiaali- ja terveysalan alueelliset toimijat tarjoavat kansalaisille Suomen perustuslain 1999/731 § 19 velvoittamat sosiaali- ja terveystalvet jokaiselle sekä edistävät osaltaan väestön terveyttä ja hyvinvointia (Sosiaali- ja terveysministeriö 2006, 3.). Nämä perustehtävät eivät muutu häiriö- tai poikkeustilanteessa, vaan ne tulisi resurssien mukaan pyrkiä takaamaan.

4.2 Elinkeinoelämä

Elinkeinoelämän merkitys varautumisessa ja turvallisuuden ylläpitämisessä on turvallisuusstrategian (2011, 7) mukaan kasvanut, koska yksityisen ja julkisen yhteistyön määrä on kasvanut ja limittynyt. Elinkeinoelämällä on strategian mukaan muun muassa tärkeä rooli huolto- ja toimintavarmuuden ylläpitämisessä. Haastetta elinkeinoelämän sitouttamisessa yhteiseen turvallisuuteen tuovat strategian mukaan monikansalliset yritykset, joiden sääätely julkisvallan taholta on vaikeaa. Tämän vuoksi tulisi laatia sopimuksia, joilla elinkeinoelämä sitoutetaan muun muassa vastaamaan toimintavarmuudesta (yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2011,8–9)

4.3 Järjestöt ja vapaaehtoistoiminta

Tärkeä voimavara kriiseihin varautumisessa ja toimimisessa ovat turvallisuusstrategian (2011, 7; 2017, 8) mukaan erinäiset järjestöt ja vapaaehtoistoiminta. Näiden toiminta voi ratkaisevasti tukea ja täydentää viranomaisten tehtäviä, asiantuntijuutta, tietoja ja resursseja. Näiden toiminta voi myös toteutua ilman viranomaisten ohjausta. Tämän voimavaran hyödyntäminen tehokkaasti vaatii kuitenkin toimintojen ja työnjaon suunnittelua sekä järjestöjen ja vapaaehtoistoiminnan sitouttamista. (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2011, 7–9.)

4.3.1 Suomen Punainen Risti

Suomen Punainen Risti (SPR) kuuluu kansainväliseen Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun liikkeeseen sekä on Suomen valtion tunnustama julkioikeudellinen yhdistys (Laki Suomen Punaisesta Rististä 2000/238). Punaisen Ristin ja Puolikuun liikkeelle ominaisesti SPR toimii lähinnä paikallisena yhdistyksenä, mutta hätätilanteissa apua voidaan pyytää myös muiden maiden Punaisilta Risteiltä (Suomen Punainen Risti 2018a). SPR:n toimintaan kuuluu muun muassa keräykset, veripalvelu, vapaaehtoisen pelastuspalvelun koordinointi ja ensiapuryhmät sekä -koulutus (Suomen Punainen Risti 2018b). SPR noudattaa toiminnassaan Punaisen Ristin peruseriaatteita (Tasavallan presidentin asetus Suomen Punaisesta Rististä 811/2005):

- 1) *kaikissa oloissa suojella elämää ja terveyttä sekä puolustaa ihmisarvoa ja ihmisoi-
keuksia;*

- 2) *edistää kansojen välistä yhteistyötä ja rauhaa;*
- 3) *pelastaa ihmishenkiä kotimaassa ja ulkomailla;*
- 4) *auttaa kaikkein heikoimmassa asemassa olevia inhimillisten kärsimysten ehkäisemiseksi ja lieventämiseksi;*
- 5) *tukea ja avustaa maan viranomaisia niin rauhan kuin sodan ja aseellisten selkkausten aikana ihmisten hyvinvoinnin edistämiseksi;*
- 6) *edistää kansalaisten keskuudessa yhteisvastuuta ja auttamismieltä;*
- 7) *lisätä ymmärrystä Punaisen Ristin työtä ja yleisinhimillisiä pyrkimyksiä kohtaan;*
- 8) *vahvistaa järjestön valmiutta ja toimintaedellytyksiä.*

Näiden peruseriaatteiden lisäksi SPR tehtäviin kuuluu myös levittää tietoa sodan säännöistä (Suomen Punainen risti 2018c). Nämä säännöt perustuvat Geneven vuonna 1949 laatimiin sopimukseen ja lisäpöytäkirjoihin vuosilta 1979 ja 2005. Sääntöjen tarkoituksena on suojella siviilejä ja haavoittuneita sekä rajaamaan sodankäyntitapoja ja aseiden käyttöä. (Suomen Punainen risti 2018c.)

4.3.2 Vapaaehtoinen maanpuolustus

Vapaaehtoiseen maanpuolustukseen lukeutuu runsaasti järjestöjä, jotka vapaaehtoisesti tukevat julkishallinnon sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden toimijoita. Sisäistä turvallisuutta tukevat pelastusalan järjestöt kuten Vapaaehtoinen pelastuspalvelu (Vapepa) ja vapaaehtoiset palokunnat. Vapepa on useamman järjestön verkosto, joka auttaa tarvittaessa viranomaisia onnettomuuksissa ja muissa hälytystilanteissa esimerkiksi antamalla henkistä tukea, ohjaamaan liikennettä, auttamalla evakuoinneissa tai etsimällä kadonneita ihmisiä (vapaaehtoinen pelastuspalvelu 2017). Vapaaehtoiset palokunnat tunnetaan myös nimellä sopimuspalokunnat ja ne osallistuvat pelastustoimen kanssa sammutus- ja pelastustoimintaan sekä muodostavat poikkeusoloissa ja väestönsuojelussa tarvittavan reservin (Sisäministeriö 2017d). Ulkoisesta turvallisuudesta vastaavalla puolustusvoimalla on tukenaan monta järjestöä, joista suurin on Reserviläisliitto (2017). Reserviläisliitto määrittelee tehtäväkseen ”ylläpitää ja kehittää kansalaisten maanpuolustustahtoa sekä reserviläisten ns. kenttäkelpoisuutta”. Vapaaehtoiseen maanpuolustukseen kuuluu myös valmiuskoulutus, jota tarjoavat muun muassa Maanpuolustuskoulutusyhdistys MPK ja Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK (vapaaehtoinen pelastuspalvelu 2017).

4.3.3 Seurakunnat

Suomessa suurin seurakunta on Suomen evankelis-luterilainen kirkko, johon vuonna 2016 kuului 3 951 785 jäsentä eli 71,8 % väestöstä (Suomen ev.lut. kirkko 2017). Evankelis-luterilaisen kirkon tehtävä on julistaa Jumalan sanaa, jakaa sakramentteja sekä levittää kristinuskoa ja lähimmäisenrakkautta (kirkkolaki 1993/1054). Evankelis-luterilainen kirkko (Kirkkohallitus 2017) jatkaa perustehtäväänsä myös poikkeustilanteessa, mutta on sen lisäksi varautunut tukemaan julkishallintoa sekä toimimaan osana valtakunnallista pelastustointia. Evankelis-luterilaisen seurakunnan tulee kaikissa turvallisuustilanteissa huolehtia hautausmaista (yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, 87). Seurakunnan tarjoama tuki käsittää Kirkkohallituksen (2017) linjauksen mukaisesti hengellisen, henkisen, ruumiillisen ja aineellisen avun jakamisen erityisesti kaikista hädänalaisimmille. Suomen toiseksi suurin seurakunta on Suomen ortodoksinen kirkko, johon vuonna 2016 kuului 60 566 jäsentä eli 1,1 % väestöstä (Suomen Ortodoksinen kirkko 2017.) Ortodoksinen kirkko jakaa monia samoja arvoja ja tehtäviä evankelisluterilaisen kirkon kanssa kristillisenä seurakuntana (laki ortodoksisesta kirkosta 2006/985).

5 SOSIAALITYÖN TUTKIMUS JA SOSIAALITOIMEN VARAUTUMINEN

Luvussa tutustutaan sosiaalityön osuuteen katastrofi- ja poikkeustilanteissa sekä siihen, miten käytännössä sosiaalihuolto varautuu mahdolliseen katastrofi- ja poikkeustilanteeseen. Erityisesti huomiota on kiinnitetty siihen, miten verkostot ja yhteistyötahot on huomioitu.

5.1 Sosiaalityön katastrofitutkimus

Zakourin (1997, 10–13, 22–23) mukaan sosiaalityö on katastrofeihin liittyvissä tutkimuksissa ja käytännöissä keskittynyt siihen, miten varmistetaan riittävät resurssit hädänalaisille, ennaltaehkäistään terveys- ja mielenterveysongelmia, ohjataan yksilöitä avun piiriin ja ohjataan avustavia tahoja. Zakourin mukaan sosiaalityö myös osaa ottaa huomioon heikommassa osassa olevan kansanosan ja sen erityishaasteet selvitä katastrofeista sekä ennaltaehkäisee joidenkin katastrofin muodostumista ja katastrofin tapahtuessa ehkäisee tai lieventää joidenkin seuraamusten toteutumista. Haastetta Zakourin mukaan on vielä siinä, miten hyvin muut yhteistyötahot, etenkin vapaaehtoisjärjestöt, otetaan mukaan ja ohjataan mikro- sekä makrotasolla.

Rapeli (2016) on tehnyt kirjallisuuskatsauksen siitä mitä sosiaalityö on ja mitä se voisi olla katastrofitilanteissa. Rapeli asetti valitsemilleen artikkeleille tiukat kriteerit, jotka läpäisi 30 artikkelia. Näitä hän analysoi hyödyntäen Elliott Doreen vuonna 2010 julkaisemaa katastrofiosiaalityön interventiomallia, johon kuuluu Rapelin mukaan neljä eri luokkaa: sosiaaliset investoinnit, taloudellinen osallistaminen, poliittiseen voimaannuttaminen ja inhimilliset investoinnit. Useimmin Rapelin valitsemissa artikkeleissa tuli esiin sosiaaliseen investointiin liittyvää sanastoa. Tämä on tarkoittanut sitä, että tutkimuksissa on käytetty sanastoa, joka on liittynyt mm. siihen, että sosiaalityön tehtävä on ollut perustarpeista huolehtiminen, yhteisöjen ja auttajatahojen tukeminen sekä avuntarvitsijoiden tunnistaminen (Rapeli 2016, 257). Toiseksi eniten oli sanastoa liittyen inhimilliseen investointiin eli sosiaalityön tehtävä on ollut mm. psykososiaalinen-, trauma- ja surutyö (Rapeli 2016, 258). Kolmanneksi eniten oli käytetty sanastoa, joka liittyy poliittiseen voimaannuttamiseen eli katastrofitilanteissa sosiaalityön tehtävä on mm. ollut avunsaajien aktivoimista ja tukemista, ongelmakohtien laajemmin esille tuomista sekä yhteistyötahojen koordinoitua ja johtamista (Rapeli 2016, 257). Vähiten valituissa artikkeleissa oli sanastoa liittyen taloudelliseen osallistamiseen. Sanasto

on tällöin liittynyt siihen, että sosiaalityön tehtävä on mm. olla tukena taloudellisesti ja työhaussa sekä apuna avustusten jakamisessa (Rapeli 2016, 257). Rapeli (2016; 259–260) suosittelee tulosten perusteella mm., että sosiaalityöllä on mahdollisuus tuoda lisäarvoa katastrofityöhön, jos se verkottuu muiden toimijoiden kanssa ja toimii näiden kanssa yhteistyössä koko katastrofin elinkaaren ja seuraamusten ajan.

5.2 Sosiaalihuolto ja käytäntö

Sosiaalihuollossa työskentellään heikommassa osassa olevien ihmisten parissa, jotka ovat myös poikkeustilanteissa erityisen haavoittuvia. Kun heidät tiedetään jo ennalta, heitä kyetään auttamaan kohdistetusti. Lisäksi sosiaalihuollossa tiedetään yhteistyötahot, joiden kanssa tuetaan ihmisiä sosiaalihuollon arjessa sekä asiakastilanteiden kriisiytyessä. Sosiaalihuoltoon on myös kerääntynyt kokemusta työskentelystä haastavissa tilanteissa. (Rapeli 2017b, 13; Zakour 1997, 1–4.)

Moniin riskeihin sosiaalitoimi kykenee vaikuttamaan ennaltaehkäisevästi suorittamalla perustehtäviään riittävillä resursseilla. Esimerkiksi väkivaltaista liikehdintää voidaan ennaltaehkäistä lievittämällä kansalaisten syrjäytyneisyyttä ja eriarvoisuutta, ilmoittamalla poliisille havaitsemansa ekstremistit tai huolehtimalla asianmukaisesti kyberturvallisuudesta asiakastietojärjestelmien suojaamiseksi. Ennaltaehkäisy ei kuitenkaan riitä välttämättä riskien hallinnassa, minkä vuoksi on tärkeää varautua riskin toteutumiseen. (Sisäministeriö 2016; sisäministeriö 2017a; Sosiaali- ja terveysministeriö 2008.) Varautuminen voidaan toteuttaa muun muassa valmiussuunnitelmin ja huolehtimalla yhteistyöverkostojen toimivuudesta harjoituksin ja koulutuksin (Rapeli 2017a, 340–341). Rapelin (2016, 265) mukaan katastrofisosiaalityö ei eroa merkittävässä määrin normaaliolojen sosiaalityöstä, vain asiakastyössä tavallista enemmän suru- ja traumatyöskentelyä.

Rapelin (2017a, 339–343) mukaan häiriö- ja poikkeustilanteet eivät jää ennaltaehkäisyyn ja varautumiseen, vaan niihin kuuluu oleellisesti myös kriisitilanteessa toimiminen sekä toipuminen ja jälleenrakennus. Kriisitilanteessa Rapelin mukaan tärkeää on selkeä johtajuus, toimiva yhteistyö ja tilanteiden mukaan joustaminen. Kriisin hetkellä olisi edellä mainitun tutkijan mukaan tärkeää, että varautuminen olisi tehty hyvin. Toipumisen ja jälleenrakennuksen keston ja laajuuteen vaikuttaa tapahtunut kriisi, pahimmillaan kyse voi olla vuosien työstä

toimeentulon, asumisen ja psykososiaalisen tuen järjestämiseksi (emt.). Rapeli on myös nostanut esille sen, että kriisistä toipumiseen kuuluu myös henkilöstön selviäminen tilanteesta.

5.3 Sosiaalitoimen varautuminen

Sosiaali- ja terveysministeriö (2008) on laatinut ”Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluoppaan”, joka ohjeistaa kunnan viranomaisia laatimaan valmiussuunnitelman ja muuten varautumaan mahdollisiin häiriö- ja poikkeustilanteisiin. Tämän luvun alakappaleet käsittelevät pääasiallisesti sosiaalitoimen valmiussuunnitteluoppaan sisältöä ja osoittavat sen miten tärkeä merkitys yhteistyön onnistumisella on sosiaalitoimen varautumiselle. Kyseisen oppaan sisältö toimii myös raamina ja perusteena sille mitä muuttujia ministeriö on kerännyt sosiaalitoimien valmiussuunnitelmista.

Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluoppaan (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008, 27–40) mukaan valmiussuunnitteluun kuuluu riskianalyysin laatiminen, resurssianalyysin laatiminen, johtajuuden määrittely, viestinnästä sekä tiedottamisesta huolehtiminen, tilannekuvan muodostaminen sekä valmiuden ylläpito koulutuksin, harjoituksin ja huolehtimalla valmiussuunnitelman toimivuudesta ja ajantasaisuudesta. Kunnan tai kuntayhtymän valmiussuunnitelman osana oleva toimialakohtainen sosiaalitoimen valmiussuunnitelma tulisi oppaan mukaan erityisesti sisältää suunnitelman sosiaalitoimen päätehtävien hoitamisesta kriisin kohdatessa (emt., 41–50). Valmiussuunnitelmaan tulisi oppaan mukaan myös kirjata yhteistyöverkoston hyödyntäminen ja rooli tehtävien suorittamisessa sekä varmistaa yhteensopivuus muiden alueiden suunnitelmien ja yhteistyötahojen kanssa. Keskeisiksi yhteistyötahoiksi opas luettelee muun muassa julkishallinnon eri tasot, yksityisen palvelutuotannon, järjestöt kuten SPR ja vapaaehtoinen pelastuspalvelu, kirkot, puolustusvoimat ja rajavartiolaitoksen. (emt., 21–26.)

5.3.1 Sosiaalitoimen viestintä, hälytyskaavio ja tilannekuva

Keskeinen yhteistyötaho hälyttämisessä on oppaan (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008, 30) mukaan hätäkeskus, joka viestii sopimusten mukaisesti sekä kriisi- että normaalitilanteissa sosiaalitoimelle tai sosiaalipäivystykselle hätätilanteista. Vastaavasti sosiaalitoimi voi saada apua muilta viranomaisilta hätäkeskuksen kautta. Yhteistyökaluna viestintään tulisi oppaan

(emt., 32–33) mukaan käyttää Virveä. Virve on maanlaajuinen ja periaatteessa kaikissa olosuhteissa toimiva viranomaisradioverkko. Virven tarkoituksena on ”mahdollistaa viranomaisten yhteistyö päivittäisessä työssä ja kriisitilanteissa myös yli organisaatorajojen” (Erillisverkot 2018). Virve mahdollistaa suojatut ryhmä- ja yksilöpuhelut, hätäkutsut ja lyhytsanomien ja sitä käyttää sosiaalitoimen lisäksi muun muassa poliisi, pelastustoimi, terveys- ja puolustusvoimat, rajavartiolaitos, tulli, hätäkeskus ja kunnat (emt.). Kyseisen erillisverkon ohjaus on siirtynyt 2017–2018 vuodenvaihteessa sisäministeriöstä valtiovarainministeriön alaisuuteen, jotta tehostettaisiin keskeisten viranomaisten yhteistyötä ja Virven kehitystyötä (Erillisverkot 2017).

Valmiussuunnitelmaan tulisi oppaan (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008, 33–35) mukaan lisäksi sisältyä hälytyskaavio ja ohjeet tilannekuvan välittämiseen. Hälytyskaaviossa tulisi näkyä tarvittavien yhteistyötahojen sekä johdon hälyttäminen. Tätä varten tulisi oppaan mukaan sosiaalitoimen päivystäjällä olla ajantasaiset tiedot keskeisistä yhteistyötahoista ja heidän yhteistiedoistaan. Valmiussuunnitelmaoppaan mukaan tilannekuvan muodostamisessa kerätään tietoja tilanteesta ja välitetään se johtokeskukseen, joka voi esimerkiksi hankkia lisää resursseja kriisin hoitoon tai välittää tietoa eteenpäin ylemmille julkishallinnon tasoille.

5.3.2 Sosiaalitoimen päätehtävät

Sosiaalitoimen varautuminen voidaan oppaan (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008, 41–49) mukaan jakaa kahteen päätehtävään: Oman toiminnan varmistamiseen ja erityistehtäviin. Oman toiminnan varmistaminen sisältää oppaan mukaan keskeisten palveluiden ja toiminnan jatkuvuuden, toimeentulon maksamisen sekä sosiaalitoimen yksiköiden omatoimisen varautumisen. Erityistehtäviin oppaan mukaan kuuluu majoituksen, ruokahuollon ja vaatehuollon järjestäminen sekä psykososiaalisen tuen tai palvelun järjestäminen. Jokaisesta näistä tarvitaan tavalla tai toisella sisäisten ja ulkoisten yhteistyöverkoston ponnistusta.

Häiriö- tai poikkeustilanteessa sosiaalihuollon asiakasmäärä saattaa oppaan (emt. 41–43) mukaan kasvaa huomattavasti normaalista. Tällainen tilanne syntyy esimerkiksi silloin, kun maahanmuutto lisääntyy rajusti. Valmiussuunnitelmissa tämä tulisi oppaan neuvosta ottaa huomioon suunnittelemalla resurssien kohdentaminen ja hankinta. Tärkeä osa valmiutta on

myös tiedottaa väestöä siitä, miten ja minkälaista apua on saatavilla sekä pitää yhteistyöverkosto ajan tasalla tilanteen kehittymisestä ja heidän roolistaan. Erityisen haavoittuvassa asemassa kriiseissä ovat yleensä naiset ja lapset (Rapeli 2017a, 338).

Perustoimeentulo eli toimeentulotuki on siirtynyt kunnilta Kansaneläkelaitos Kelalle vuoden 2017 alusta alkaen. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan (2017) kunta voi kuitenkin edelleen myöntää toimeentulotukea ehkäisevänä toimeentulotukena, mikäli Kela ei jostain syystä kykene käsittelemään hakijan toimeentulotukihakemusta. Samaten riittävän toimeentulon varmistaminen väestölle jokaisessa tilanteessa velvoittaa valmiussuunnitelmalliseen yhteistyöhön Kelan kanssa.

Sosiaalitoimen toimintayksiköiden omakohtaisella varautumisella tarkoitetaan oppaassa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008, 44–45) velvollisuutta ”ehkäistä vaaratilanteiden syntymistä”, ”varautua suojaamaan henkilöitä, omaisuutta ja ympäristöä vaaratilanteissa” sekä ”varautua sellaisiin pelastustoimenpiteisiin, joihin omatoimisesti kyetään.” Toimintayksiköiden tulisi myös laatia ajan tasalla pidettävä pelastussuunnitelma, kouluttaa henkilökuntaa onnettomuuden varalta, hankkia tarpeellista välineistöä sekä huolehtia selkeistä ohjeistuksista. Tärkeää on oppaan mukaan myös pelastussuunnitelman laatimiseen ja varautumiseen liittyvä yhteistyö paikallisten pelastusviranomaisten kanssa.

Majoituksen järjestämiseen tulisi oppaan (emt. 45–47) mukaan sosiaalitoimella olla tiedossa mahdollisuuden tarjoavat tilat ja niiden soveltuvuus majoitukseen. Majoituksessa tulisi muun muassa toimia ruokahuolto ja puhdas vesi, löytyä saniteettitilat sekä olla tarvittaessa lämmitys. Majoittamiseen saattaa oppaan mukaan liittyä myös tarve järjestää vaatetusta, vuodevaatteita tai huopia sekä kyyditys paikalle. Valmiussuunnitelmassa tulisi oppaan mukaan myös huomioida se miten erilaiset majoittajat huomioidaan, kuten vanhukset, kehitysvammaiset, lapset sekä henkilöitä erilaisista kulttuureista ja uskonnoista. Valmiussuunnitelmaa varten tulisi myös oppaan mukaan selvittää onko yhteistyötahoilla mahdollisuutta auttaa majoittamisessa tai siihen liittyvien resurssien hankinnassa.

Ruokahuolto tulisi oppaan (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008, 46–48) mukaan suunnitella huollettavalle väestölle, pelastus- tai erityistehtävää suorittavalle henkilöstölle ja ruokahuollon järjestäjille. Valmiussuunnitelmassa tulisi määritellä elintarvikkeiden hankinta, varastointi, kuljetukset, veden saanti, hygienia, jätehuolto sekä arvioida tarvittava henkilöstövaraus. Osana valmiussuunnitelmaa tulisi kartoittaa kunnan mahdollisuudet hyödyntää omia

suurkeittiöitään sekä selvittää yhteistyötahojen käyttämisen mahdollisuus ruokahuollon järjestämiseksi.

Psykososiaalista tukea tulisi oppaan (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008, 48–49) mukaan antaa traumaattisesta tilanteesta kärsiville ihmisille, kuten onnettomuuden tai muun traumaattisen tapahtuman uhreille, heidän omaisilleen tai pelastushenkilökunnalle. Psykososiaalisen tuen järjestämisen organisoinnista vastaa oppaan mukaan terveydenhuolto, jota sosiaalitoimi tukee. Valmiussuunnitelmaan tulee kirjata psykososiaalisen tuen järjestämisen tapa. Yhteistyötahoja, kuten mielenterveysjärjestöjä, SPR ja seurakuntia, voi oppaan mukaan hyödyntää tuen järjestämiseksi.

6 YHTEISKUNTA JA VERKOSTOT

Yhteiskuntatieteellinen verkostotutkimus on saanut alkunsa 1920-luvulla instituutioiden merkityksen pohdinnalla ja verkostotutkimus on siitä lähtien muuttunut ja laajentunut tieteellisen muutoksen mukana. Vuosien 1950–1960 aikana verkostotutkimuksessa siirryttiin perustellusta järkeilystä empiriseen tutkimukseen. Empiirinen tutkimus keskittyi huomattavasti enemmän instituutioiden välisiin suhteisiin ja muutti haastattelututkimuksilla kokonaisuutta korostavan makronäkökulman yksittäisiin ilmiöihin ja suhteisiin keskittyvään mikronäkökulmaan. Verkostotutkimukseen on vaikuttanut suuresti funktionalistinen ja strukturalistinen lähestymistapa aina 1960-luvulla asti. Tuolloin tiedepiireissä tultiin siihen tulokseen, ettei ole olemassa yhtenäistä ja yleispätevää sosiaalista rakennetta jatkuvasti muuttuvassa ja sirpaloituvassa yhteiskunnassa. Verkostotutkimus on tämän muutoksen jälkeen kehittänyt käsitteistöään, tavoitteitaan ja sisältöjään sekä sitonut ne aikaan, paikkaan ja yksittäisiin ilmiöihin. Nykyään yhteiskuntaa harvoin käsitellään ilman verkoston käsitettä ja se voi tarkoittaa käytännössä niin instituutioiden, rakenteiden, yhteyksien kuin prosessienkin välisiä suhteita. Näistä suhteista voidaan tutkia esimerkiksi niiden merkitystä, käyttötapoja, hierarkisuutta, malleja ja muodostumista. (Eriksson 2015a, 7–12.)

Eriksson (2015a, 22–24) jakaa verkostoajattelun kahteen eri perinteeseen: eurooppalaiseen ja angloamerikkalaiseen. Eurooppalainen perinne on vaikuttanut verkostoajattelun filosofiin ja yhteiskuntateoreettisiin keskusteluihin, kun taas angloamerikkalainen perinne on enemmän nojannut verkostoajattelun käytännön soveltamiseen (Eriksson 2015b, 27–29; Eriksson & Hänninen 2015). Tämän tutkimuksen kannalta erityisen kiinnostavia ovat angloamerikkalaiseen perinteeseen kuuluva verkostohallinta, verkostoyhteiskunta ja verkostanalyysi.

6.1 Verkostohallinta

Verkostohallinta on syntyjään Yhdysvalloista ja monin tavoin se on keino kontrolloida yhteiskuntaa kulttuurissa, jossa on suhteellisen heikko valtio ja vahvat kansalaisverkostot (Hänninen 2015, 250–254). Verkostohallinnon avulla pyritään Hännisen (2015, 270) mukaan ”ohjaamaan, koordinoimaan ja järjestämään ihmisten ja instituutioiden välisiä suhteita ja kanssakäymistä verkostojen avulla tarjoamalla vaihtoehdon sekä valtion kaltaisille hierarkkisille rakenteille, että markkinoille. Siinä on kysymys käytännön toimenpiteistä, joissa

voidaan soveltaa erilaisia tutkimusotteita ja analyysitapoja.” Keinot verkostohallinnon toteuttamiseen voidaan Hännisen mukaan jakaa kolmeen eri muotoon (Taulukko 3; Hänninen 2015, 250–270).

TAULUKKO 3 Verkostohallinnon muodot

Verkostohallinnon muodot	Periaate	Käytäntö
Proaktiivinen	Vahvistaa edustuksellista demokratiaa kansalaisten verkostoitumisen avulla	Yksilöiden väliset sosiaaliset suhteet poliittisten tavoitteiden verkostoina
Subaktiivinen	Koordinoida kommunikaatiota ja kontrollia rakentamalla itseohjautuvia verkostoja edustuksellisen demokratian tukemiseksi	Verkottuneita kontrolli- ja kommunikaatiojärjestelmiä
Reaktiivinen	Säännellä edustuksellisen demokratian liikkumavaraa ylilyöntien välttämiseksi ja hallinnon tehostamiseksi	Muuntautumiskykyinen asiantuntijoiden kumppanuusverkosto

Demokraattisesti proaktiivisen verkostonhallinnan tavoitteena on ”yhteiskunnallinen järjestys, vakaus ja tasapaino” hyödyntämällä verkostoja yhteiskunnan organisaatioiden ja instituutioiden välillä (Hänninen 2015, 256–263). Tämä ajattelu toistuu Suomen valtiovallan laatimassa yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa, jossa juuri verkostoitumalla pyritään takaamaan paremmin yhteiskunnan turvallisuus. Tämä ajattelu toistuu luultavasti myös kunnissa ja niiden itsehallinnossa sekä oletettavasti myös aikanaan maakunnissa.

6.2 Verkostoyhteiskunta

Yhteiskuntaverkostot ovat tulleet tutuksi erityisesti Manuel Castellsin ansiosta, joka on teoksissaan käsitellyt verkostojen merkitystä tietoyhteiskunnassa (Taipale 2013, 173; Anttiroiko 2015,180, Castells 2000). Castellin verkosto on toisiinsa kytkeytyvä solmukohtien joukko, jolla ei ole varsinaista keskustaa, vaan sen toiminta ja valta ovat hajautettua. Mikäli solmukohta eli yhteistyötaho ei ole hyödyllinen verkostolle, se jätetään pois verkostosta. Verkottuminen lisääntyy yhteiskunnassa Castellsin mukaan sen joustavuuden, muunneltavuuden ja säilyvyyden vuoksi. (Anttiroiko 2015, 186–187.)

Taipale (2013) on sovittanut Castellsin ajatuksia verkostoista suomalaiseen hyvinvointivaltioon. Taipaleen mukaan tietoyhteiskunnan kehittyessä verkostojen merkitys on kasvanut ja muuttunut. Tietoyhteiskunnassa kyetään keräämään ja siirtämään valtavaa määrää tietoja verkostoissa ja niihin voidaan myös hankkia lähes rajaton määrä ”solmuja” eli yhteistyötahoja. Valtion rooli on Taipaleen mukaan hitaasti muuttumassa yhteiskunnan sisäisten asioiden hoitamisesta huolehtimaan valtioiden keskinäisistä yhteistoiminnoista kuten YK:sta ja EU:sta. Tämä tulee antamaan enemmän valtaa paikallisille toimijoille kuten organisaatioille, järjestöille ja vapaaehtoisjärjestöille. (Taipale 2013, 173–194.)

Castells on yhteistyössä Pekka Himasen (2001) kanssa tutkinut Suomen tietoyhteiskuntamallia. Tutkimuksessa analysoidaan sitä, onko hyvinvointivaltio kilpailukykyä vahvistava tekijä. Varmaa vastausta tutkimus ei tähän osannut antaa. Castellsin ja Himasen (2001) tutkimuksessa solmukohdat käsittelevät kaupunkeja ja niiden välillä liikkuvaa informaatiota, osaamista ja materiaalia. Ratkaisevaa solmukohtien menestymiselle on se, miten hyvin ne kykenevät verkostoitumaan muihin merkittäviin solmuihin. Vastuun näiden solmujen kehittämisestä Castells & Himanen jättävät julkishallinnolle ja erityisesti paikallishallinnolle. (Castells & Himanen 2001,13, 103–114).

6.3 Verkostoanalyysi

Verkostoanalyysi on tutkimusmenetelmien joukko, joka täydentää Castellsin verkostoajattelua toisiinsa kytkeytyneistä solmuista. Solmut voivat olla verkostoanalyysin käsitteistössä henkilöitä tai ryhmiä. Organisaatiotutkimuksessa voidaan tutkia yksittäisiä solmuja (mikro-

näkökulma), koko verkostoa (makronäkökulma) tai näiden yhdistelmiä. Suosittuja tutkittavia kohteita ovat olleet verkostojen hierarkiat sekä työn ja valtasuhteiden jakautuminen. Verkostoanalyysin haasteina on muun muassa se, miten tutkittava verkko rajataan ja miten yhdistetään mielekkäästi menetelmälliset sovellukset ja teoreettinen pohdinta. (Johanson & Smedlund 2015, 234–235, 242, 248–249; Johanson, Mattila & Uusikylä 1995, 32–33.)

Freemanin (2004, 3; suom. Johanson & Smedlund 2015, 236) mukaan tieteellisessä verkostoanalyysissä on seuraavia piirteitä: ”1) rakenteellinen ajattelutapa, 2) järjestelmällinen aineistonkeruu, 3) kuvallinen hahmotus ja 4) matemaattinen ja tietokoneavusteinen mallinnus”. Strukturaaliset mallit ja analyysitekniikat ovatkin isossa roolissa monessa verkostoanalyysin tutkimuksessa. Verkostoanalyysissä voi kuitenkin olla myös kyse teoreettisesta mallinnuksesta. Teoreettinen mallinnus voi esimerkiksi tuoda näkyviin huomaamattomia verkostoja tai tutkia makrotason ilmiöiden ja mikrotasojen toiminnan eroja. (Johanson, Mattila & Uusikylä 1995, 23–24.)

Isoissa organisaatioissa on yleensä tiiviitä ja löyhiä verkostoja. Tiiviissä verkostossa tieto liikkuu nopeasti, mikä parantaa luottamusta ja siten nopeuttaa päätöksentekoa, kun taas löyhässä verkostossa tiedon portinvartijana toimivat solmut voivat suodattaa tietoa ja siten mahdollistaa muille solmuille keskittyä ydinosaamiseen. Löyhien ja tiiviiden verkkojen erojen havaitseminen on ollut alkua tietojohdantamisen ja innovatiivisuuden tutkimiselle sekä sen selvittämiseen, miten ihmiset valikoituvat ”portinvartijasolmuiksi” tai ”keskeiseksi pisteeksi” (Johanson & Smedlund 2015, 243, 246; Johanson, Mattila & Uusikylä 1995, 57).

Sosiaalitoimen sisäiset yksiköt voidaan kunkin ajatella olevan omaan osaamiseensa keskittynyt erikoistunut ydinsolmu, jotka keskenään muodostavat tiiviin verkoston, joka jakaa tietoa ja osaamista keskenään. Osassa kuntia ja kuntayhtymiä sosiaali- ja terveystieteiden verkoston voidaan odottaa tiivistyvän nykyisestä. Tämä tuo luultavasti haastetta siihen onko enää tarvetta ”portinvartijasolmuille” ja jos niitä ei ole, mitä se tulee tarkoittamaan ydinosaamiseen keskittymiselle.

Childin (2015, 8–10, 15–16) mukaan organisaatiotutkimuksessa verkostot muodostuvat lähinnä hierarkkisesti ja organisaatio jakautuu osioihin erikoistumisten mukaan. Childin mukaan organisaation toimintoja hallitaan kontrollilla, palkitsemisella ja koordinoimalla. Or-

ganisaation ulkopuolisten tahojen kanssa tehdään yhteistyötä, jossa on vaihtelua sen mukaan, kuinka tiiviisti yhteistyötä tehdään, tehdäänkö sitä sopimuksesta vai luottamuksesta, lyhyt- vai pitkäkestoisesti, tasa-arvoisesti vai määräämällä ja tehdäänkö yhteistyötä paljonkin virtuaalisesti vai kasvokkain. (emt.)

Vaikka organisaatiotutkimukset yleensä keskittyvät yrityksiin, myös kunnat ovat organisaatioita. Kunnilla on johtamisen hierarkia ja kunnan tarjoamat palvelut jakautuvat erikoistumisien mukaan eri toimintoihin. Verkostoyhteiskunnan ja -analyysin termeillä voidaan ajatella erikoistuvien tahojen olevan tiiviimpiä verkostoja kunta- ja kuntayhtymä -nimisten verkostojen sisällä. Sosiaalitoimi on esimerkki tiiviistä verkosta, joka sisältää ydinosaamiseen keskittyneitä erikoistuneita solmuja, kuten lastensuojelun, vammaispalvelut ja vanhuspalvelut. Nämä solmut tekevät yhteistyötä keskenään, kunnan sisällä olevien muiden tiiviiden verkostojen ja niiden solmujen kanssa sekä kunnan ulkopuolella olevien verkostojen ja niiden solmujen kanssa. Kun näitä eri yhteyksiä tarkastellaan, tutkitaan sekä mikro- (yksittäiset solmut), että makronäkökulmaa (verkostot).

7 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Valtioneuvoston ja ministeriöiden aineistossa on toistuvasti nostettu esiin verkostojen merkitys riskien torjunnassa ja käsittelyssä. Sama toistuu myös tieteellisissä julkaisuissa ja teorioissa. Sosiaalitoimessa yhteistyötä tehdään laitosten ja yksiköiden sisällä, osana julkishallinnon hierarkiaa, erikoistumisalojen sisällä sekä moniammatillisessa yhteistyössä. Epätietoisuutta kuitenkin on siinä, miten hyvin verkostoitumisen eetos toteutuu kuntien varautumisessa mahdollisissa häiriö- ja poikkeustilanteisiin sekä mikä vaikutus on verkostoitumiseen sillä, että varautuminen on tehty tiiviissä yhteistyössä toisen toimijan kanssa.

Tutkimus on alkanut tutkimussuunnitelmasta, joka on laadittu keväällä 2017 ja hyväksytetty Jyväskylän yliopiston professori Mikko Mäntysaarella. Tutkimussuunnitelman jälkeen tutkittava aihe on jonkin verran muuttunut ja tarkentunut. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää yhteistyötahojen eli verkostojen huomiointi varautumisessa sosiaalitoimen ja yhteistyötahojen välillä. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi hyödynnetään kuntien ja kuntayhtymien sosiaalitoimien laatimista valmiussuunnitelmista koottua kvantitatiivista aineistoa. Kyseinen aineisto on saatu tutkimusta varten käyttöön sosiaali- ja terveysministeriöstä. Aineisto analysoidaan tilastollisin menetelmin ja hyödyntäen IBM SPSS Statistics 24.0 –ohjelmaa. Tavoitteena lisäksi on, että tutkimus toteutetaan mahdollisimman eettisesti ja luotettavasti.

7.1 Tutkimusmenetelmät ja rajaus

Tutkimuksessa havaintoyksikköjä ovat kunnan tai kuntayhtymien sosiaalitoimen valmiussuunnitelmat. Tutkimuksessa keskitytään muuttujiin, jotka jollain tavoin mittaavat sosiaalitoimen sisäisiä ja ulkoisia yhteistyötahoja, verkostoja (ks. luku 6). Tutkimuksessa tarkastellaan myös sitä, onko yhteistyötahojen huomioimisessa eroa silloin kuin sosiaalitoimi on tehnyt valmiussuunnitelman ja silloin kun se on tehty yhteistyössä toisen tahon kanssa. Koska aineistoa varten on kerätty kaikki mahdolliset valmiussuunnitelmat, aineisto käsittelee koko perusjoukkoa keräyksen ajanhetkellä. Perusjoukkoon voidaan mieltää kuitenkin tulevat ja menneet suunnitelmat, jolloin käsittelyssä ei ole koko perusjoukko

Tutkimuksen keskittyessä sosiaalitoimen yhteistyötahoihin, niitä koskevat muuttujat ovat erityisen tärkeitä tutkimukselle. Analyysia kuitenkin rajaa se mitä yhteistyötahoja on huo-

mioitu aineistoa kerätessä ja mitä muuttujia ei voida muista syistä ottaa mukaan. Analysoinnissa ei huomioida keskushallintoa eikä elinkeinoelämää. Sen sijaan analysoinnissa keskitytään siihen, miten aluehallinto, paikallishallinto ja järjestöt on huomioitu valmiussuunnitelmissa ja mikä vaikutus huomioimisen yleisyyteen on ollut sillä, onko suunnitelma tehty sosiaalitoimen voimin vai yhteistyötahon kanssa. Yhteistyötahon huomioimiseksi katsotaan tutkimuksessa se, kun valmiussuunnitelmassa on mainittu yhteistyötaho, on suunniteltu viestintä yhteistyötahojen kanssa ja on laadittu suunnitelma yhteistyötahojen huollon järjestämiseksi.

Tutkimuksessa hyödynnetään kuvailevia analysointikeinoja, kuten ristiintaulukointia ja χ^2 -riippumattomuustestiä. Ristiintaulukoinnissa hyödynnetään prosentteja, jotta saadaan esitettyä osajoukkojen eroavaisuudet ja samanlaisuudet (Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 1994, 189). χ^2 -riippumattomuustestiä käytetään otosten tulosten yleistämiseksi perusjoukkoon ja kuvaamaan otoksen riippuvuuksia muuttujien välillä, kun oletuksena on, että ne ovat perusjoukossa riippumattomia (Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 1994, 189, 216–219). Tilastollisesti merkitseväksi tulos katsotaan tässä tutkimuksessa, kun $p < 0,05$. Tähän liittyen tarkastellaan myös frekvenssien jakautumista ja niiden odotettuja frekvenssejä, jotta nähdään, millainen riippuvuus on mahdollisesti kyseessä.

7.2 Verkostoanalyysiin hyödyntäminen

Tutkittavan aiheen teoriana hyödynnetään yhteiskuntatieteellistä verkostotutkimusta ja etenkin verkostoanalyysia. Käytössä oleva aineisto ei kuitenkaan riitä kattavaan verkostoanalyysiin. Esimerkiksi tutkimusta rajaa se, ettei tiedetä, miten paljon hyödykkeitä tai tietoja eri solmujen välillä kulkee, eikä ole myöskään varmuutta siitä missä määrin yhteistyötahot hyötyvät yhteistyöstä tai ovatko he edes samaa mieltä verkoston olemassaolosta. Tutkimuksesta ei myöskään seuraa mallinnusta verkostoista. Verkostoanalyysissa voi kuitenkin kahden toimijan suhdetta kuvata Johansonin, Mattilan ja Uusikylän (1995, 27) mukaan myös dikotominen arvo eli tässä tutkimuksessa lähinnä se, onko joku yhteistyötaho tai yhteistyötahoon liittyvä toiminta mainittu vai ei. Tärkeää edellä mainittujen mukaan verkostoanalyysille myös on, että aineisto sisältää vähintään yhden suhdemuuttujan, joka mittaa yhteyttä toimijoiden välillä. Luonteeltaan verkostoaineisto on egokeskeinen eli keskitytään sosiaalitoimen näkökulmaan sen sisäisistä solmuista samoin kuin sen näkemykseen muista yhteistyötahoista (Johanson, Mattila & Uusikylä 1995, 30–31).

Aineistoissa käytetyt suhteet voivat olla suunnattuja eli jokin saa alkunsa toisesta ja siirtyy toiselle tai sitten suuntaamattomia jolloin molemmilla tahoilla on sama seuraamus suhteesta (Johanson, Mattila & Uusikylä 1995, 31). Oletettavaa on, että tutkimuksessa suhteet ovat lähinnä suuntaamattomia eli molemmat tahot hyötyvät yhteistyöstä varautumisessa. Suuntaus voi kuitenkin vaihdella eri tapauksissa. Esimerkiksi tietyissä tilanteissa sosiaalitoimi odottaa poliisin apua hätätilanteessa ja toisissa tilanteissa poliisi puolestaan odottaa saavansa apua sosiaalitoimelta.

7.3 Aineistosta tehdyt tutkimukset

Tohtori ja sosiaali- ja terveysministeriön neuvotteleva virkamies Merja Rapeli on hyödyntänyt myös tässä tutkimuksessa käytettyä aineistoa artikkelissaan (2017c) ”Assessment of Social Services’ Disaster Management: Case Finland”. Artikkelissa Rapeli kertoo tutkineensa aineistosta sitä, miten hyvin paikallishallinto ja erityisesti kuntien sosiaalitoimi ovat varautuneet riskeihin. Tutkimuksen lopputuloksena on, että varautumisen tasoon vaikutti merkittävästi se, miten suuri alue sosiaalitoimella oli vastuullaan. Isommilla alueilla oli enemmän tukitoimia, yhteistyötahoja ja valmiuksia nykyaikaiseen tiedottamiseen. Syyksi tähän Rapeli epäili isompien alueiden suurempia käytössä olevia resursseja.

Artikkelissa Rapeli (2017c) huomioi sen, että sosiaalitoimen yhteistyö elinkeinoelämän kanssa oli huomattavan vähäinen verrattuna yhteistoimintaan järjestöjen ja vapaaehtoistoiminnan kanssa. Kunnat eivät olleet tehneet sosiaali- ja terveysministeriön ohjeistuksesta huolimatta elinkeinoelämän kanssa sopimuksia toiminnan jatkuvuudesta myös häiriö- ja poikkeustilanteissa. Järjestöistä ja vapaaehtoistoiminnasta kunnat hyödynsivät eniten SPR ja Vapepaa.

Rapeli (2017d) on hyödyntänyt aineistoa marraskuussa 2017 valmistuneessa artikkelissa. Rapeli on tutkinut valmiussuunnitelmista sosiaalista pääomaa. Tulokseksi hän sai, ettei sosiaalitoimi ollut todellisuudessa hyvin linkittynyt yhteistyötahoihin, vaan sosiaalitoimet ovat käsitelleet niitä suunnitelmissa yleisellä tasolla. Rapeli suosittelee, että sosiaalitoimien tulisi enemmän panostaa varautumiseen ja harjoitteluun yhteistyötahojen kanssa häiriötilanteiden varalta.

7.4 Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys

Tutkimuksen eettisyyden varmistamiseksi hyödynnetään tutkimuksen jokaisessa vaiheessa Tutkimuseettisen neuvottelukunnan laatimaa ohjeistusta hyvistä tieteellisistä käytännöistä ja huolehtimalla tutkimuksen kokonaisluotettavuudesta. Kokonaisluotettavuus koostuu reliabiliteetista ja validiteetista (Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 1994, 88–89).

7.4.1 Reliabiliteetti

Reliabiliteetti tarkoittaa käytettyjen mittarien tai menetelmien luotettavuutta saavuttaa tarkoitettuja tuloksia (Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 1994, 94–95; Ylemmän AMK-tutkinnon metodifoorumi 2007a). Tutkimus voi olla reliaabeli, vaikka se ei olisikaan validi eli kuvaa tarkoitettua ilmiötä (Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 1994, 84–85, 89; Ylemmän AMK-tutkinnon metodifoorumi 2007a). Tätä voidaan testata esimerkiksi toistamalla tutkimus, isolla havaintoyksiköiden määrällä tai kokeilemalla erilaisia mittareita mittaamaan samaa asiaa (Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 1994, 94–95; Ylemmän AMK-tutkinnon metodifoorumi 2007a). Tutkimuksen toistaminen ei ole tämän tutkimuksen rajoissa mahdollista. Havaintoyksikköjä tutkimuksessa on 304 eli kuntien lukumäärä, mutta käytännössä tutkittavaa materiaalia on 255 kunnasta. Oletuksena on, että ne kunnat, jotka eivät ole antaneet valmiussuunnitelmaa aluehallintovirastolle, eivät ole sitä tehneet tai jostain muusta syystä tehtyä suunnitelmaa antaneet, mikä on jo itsessään mielenkiintoinen tulos. Joistain havaintoyksikköjen muuttujista saattaa puuttua tieto, mutta jos puuttuvat tiedot ovat vähäisiä, eivätkä ne muodosta johdonmukaisuutta, ne katsotaan tilastointivirheeksi (Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 1994, 85–86). Tutkittavaa aihetta myös yritetään lähestyä hieman eri tavoin, eri mittareita käyttäen tutkimaan samaa aihetta. Esimerkiksi verkostoja tarkastellaan siten, onko valmiussuunnitelma tehty yhteistyössä, onko mainittu muut yhteistyötahot ja onko suunnitelmaa siitä, miten viestintä hoidetaan. Tällaisessa tavassa on kuitenkin riskinä, etteivät nämä mitattavat asiat käytännössä osoitakaan yhteistä taustamuuttujaa (Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 1994, 96–97).

Tutkimuksen reliabiliteettiin vaikuttaa myös esimerkiksi se, miten tarkkaan mittaustulokset on otettu ylös, ovatko laitteet toimineet oikein, onko tulokset siirretty oikein koneelle ja miten isoksi tilasto-ohjelmat arvioivat mittausvirheet (Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 1994, 94–95; Ylemmän AMK-tutkinnon metodifoorumi 2007a). Aineiston keruu on toteutettu osana

toisen tutkijan tutkimusta, joten tähän tutkimukseen jää epätietoisuus siitä, miten johdonmukaisesti tietoa on kerätty ja kuinka tarkasti siirretty koneelle. Oletuksena on, että tarkasti, mutta myös ottaen huomioon, että voi olla joitain inhimillisiä virheitä. Tutkimuksessa tutkittavat muuttujat ovat dikotomisia (Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 1994, 84–85) tai niistä tässä tutkimuksessa tehdään sellaisia. Tämä tarkoittaa sitä, että muuttuja voi saada vain kaksi arvoa. Näin ollen tutkimuksessa käytetyissä ristiintaulukoinneissa tutkitaan kahden dikotomisen muuttujan suhdetta toisiinsa. Tämän rajoittaa mittauskyvyn monipuolisuutta, sallittuja tunnuslukuja sekä mittausvirheen arviointia.

7.4.2 Validiteetti

Validiteetti on sitä, miten hyvin tutkimusmenetelmät ja käytetty aineisto kuvaavat tutkittavaa ilmiötä (Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 1994, 88–89; Ylemmän AMK-tutkinnon metodifoorumi 2007b). Tärkeää tutkimuksen validiteetille on miettiä tarkasti tutkimusstrategiaa ja tutkimuskysymystä, jotta saadaan vastaus niihin kysymyksiin mihin haetaan vastausta. Validiteetin tarkistamiseen paras työkalu on tulosten kyseenalaistaminen. Esimerkiksi vaikuttaako tulos loogiselta, onko tulokseen kenties muita vaikuttavia muuttujia ja vaiheiden kirjoittaminen auki, jotta tutkija, mutta myös muut voivat tarkastella tulosten muodostumista ja tarvittaessa kyseenalaistaa tulokset. (Ylemmän AMK-tutkinnon metodifoorumi 2007b.) Hyvään validiteettiin pyritään tässä tutkimuksessa perustelemalla esitetyt väitteet ja tutkimusvaiheiden ratkaisut. Tulosten esittämisessä on kuitenkin huomioitava, ettei ole mielekäästä esittää jokaista taulukkoa, mikä on tutkimuksen analysoinnin aikana laadittu ja näin ollen lukija joutuu vain luottamaan siihen, että tutkija on ottanut huomioon tutkimuksen tulokset asianmukaisesti ja esittänyt riittävässä määrin lukijalle. Aineisto on kerätty ja muuttujat valittu ennen tätä tutkimusta, mikä on rajannut sitä, miten tutkittavaa aihetta tutkitaan ja samalla mahdollisesti heikennetty sen validiteettia.

Suurimpia ongelmia tutkimuksen validiteetille on kuitenkin havaintoyksiköiden valehtelu (Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 1994, 90). Kuntien valmiussuunnitelmissa saattaakin hyvin olla sitä, että vuodesta toiseen kopioidaan edellisistä suunnitelmista yhteistyötahoihin liittyvät fraasit, vaikkei todellista yhteistyötä, sopimista tai edes ajantasaisia yhteystietoja ole. Tässä tutkimuksessa ei ole mahdollisuutta varmistaa sitä, kuvaavatko kuntien sosiaalitoimien valmiussuunnitelmat todella toimijoiden yhteistyötä ja verkostoja.

7.4.3 Eettisyys

Tutkimuksen eettisyyden tarkasteluun käytetään ohjeistusta hyvistä tieteellisistä käytännöistä (2012). Ohjeistus voidaan jakaa seitsemään keskeiseen tavoitteeseen:

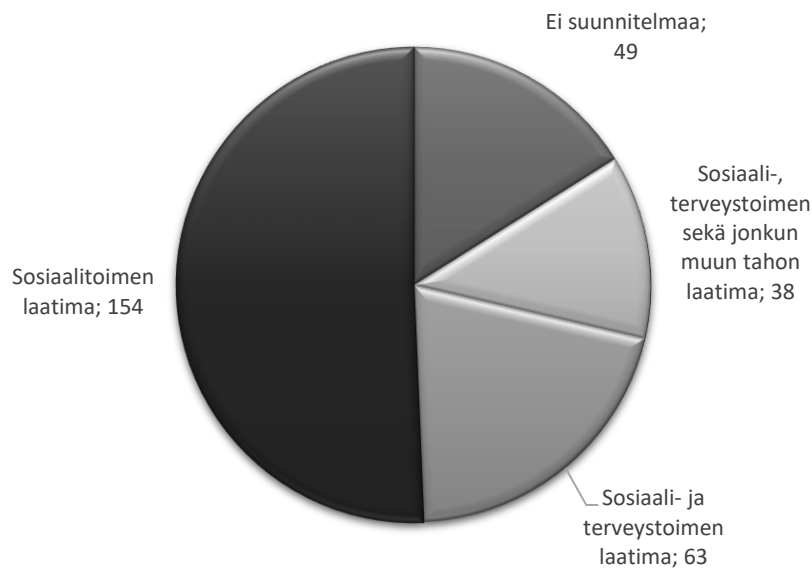
1. Rehellisyys ja huolellisuus.
2. Tieteellisen tutkimuksen kriteerien ja eettisten ohjeistusten noudattaminen.
3. Asianmukainen viittaaminen muiden saavutuksiin.
4. Tutkimuksen vaiheiden ja aineiston asianmukainen tallentaminen.
5. Tarvittavien tutkimuslupien ja tarvittaessa eettisen ennakoarvioinnin hankinta.
6. Sovitaan tutkimuksen osapuolien kanssa heidän oikeutensa, osuutensa ja velvollisuutensa tutkimukseen liittyen.
7. Tutkimuksessa hyödynnetty rahoitus ilmoitetaan tutkimuksessa ja yhteistyötahoille.
8. Tutkijat pidättäytyvät vaikuttamasta asioihin, mikäli he ovat esteellisiä.
9. Huolehditaan tietosuojasta ja hyvästä hallinnosta.

Tutkimus tehdään sosiaalityön pro gradu -tutkielmana eikä sillä ole ulkoisia rahoittajia tai muita merkittäviä taustavaikuttajia. Tutkijalla ei ole esteellisyyttä tutkia aihetta tai tiedottaa sen tuloksista. Tutkimuksen aikana pyritään huolellisuuteen, rehellisyyteen, asianmukaiseen viittaamiseen muiden tieteellisiin saavutuksiin sekä tieteellisten tutkimusten kriteerien ja eettisten ohjeistusten noudattamiseen. Tieteellisen tutkimuksen kriteereillä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa lähinnä sitä, että hyödynnetään testattuja tilastollisia menetelmiä aineiston käsittelyssä ja tulosten esittelyssä sekä muita pro gradu -tutkielmaan liittyviä hyviä käytäntöjä.

Aineisto on saatu tutkimuksen käyttöön sosiaali- ja terveysministeriön luvalla. Aineisto on sisällöltään salaista, koska valmiussuunnitelmat ovat julkisuuslain 24.1 §:n 8 kohdan nojalla salaisia asiakirjoja (Korkein hallinto-oikeus 3819/2017). Aineistoa käsitellään Jyväskylän yliopiston tietokoneilla ja se on tallennettuna muistitikulle, josta huolehtiminen on tutkijan vastuulla. Aineistosta on poistettu yksittäisten kuntien tiedot ja väestömäärät, joten yksittäisten kuntien yksilöiminen aineistosta on vaikeaa, vaikka se joutuisi väärin käsiin. Aineisto hävitetään asianmukaisesti tutkimuksen päätyttyä.

8 TULOKSET

Manner-Suomen 304 kunnasta 49:ltä puuttui sosiaalitoimen valmiussuunnitelma kokonaan tai ne eivät sitä pyynnöstä olleet luovuttaneet aluehallintovirastoon. Havaintoyksiköissä on tutkittavia muuttujia siis 255:ssä kunnan valmiussuunnitelmassa, mikä on 83,8 % Manner-Suomen kunnista (Kuvio 2). Valmiussuunnitelmista noin puolet (50,7%) on sosiaalitoimen laatimia ja noin kolmanneksen (33,2 %) on sosiaalitoimi tehnyt yhteistyössä terveystoimien tai terveystoimien ja jonkin muun tahon kanssa. Analysoinnissa ne kunnat, jotka eivät ole luovuttaneet valmiussuunnitelmia, eivät myöskään näy tuloksissa. Analysointia varten yhdistetään sosiaali- ja terveystoimen laatimat (n=63) sekä sosiaalitoimen, terveystoimen ja jonkun muun tahon laatimat valmiussuunnitelmat (n=38) niin että voidaan vertailla sosiaalitoimen laatimia (n=154) ja sosiaalitoimen sekä yhteistyötahon kanssa laadittua valmiussuunnitelmaa (n=101). Tutkimuksen tuloksissa yhteistyötahon kanssa laadituissa valmiussuunnitelmista korostuu oletettavasti se, että terveystoimi on merkittävässä määrin mukana valmiussuunnitelman laadinnassa.



KUVIO 2 Valmiussuunnitelmien laadinta kunnissa ja kuntayhtymissä
(n=304)

8.1 Julkishallinto: Paikalliset yksiköt

Tarkasteltu sosiaalitoimen yksiköiden huomiointia valmiussuunnitelmissa ja ristiintaulukoinnin avulla tarkasteltu, eroavatko sosiaalitoimen yksiköiden huomioinnit valmiussuunnitelmissa sen mukaan onko valmiussuunnitelma laadittu sosiaalitoimen vai sosiaalitoimen, terveystoimen ja mahdollisesti jonkun muun tahon kanssa yhteistyössä (Taulukko 4). Huomioinniksi katsotaan se, kun sosiaalitoimen valmiussuunnitelmassa on edes kerran mainittu kyseinen sosiaalitoimen yksikkö. Sosiaalitoimen yksiköt on huomioitu varsin hyvin suunnitelmissa, poikkeuksena tähän kuitenkin sosiaalipäivystys ja päihdehuolto, jotka on huomioitu noin viidesosa harvemmin kuin muut yksiköt.

TAULUKKO 4 Huomioitu eri sosiaalitoimen yksiköt

Sosiaalitoimen yksikkö	Sosiaalitoimen valmiussuunnitelma (n=154)	Yhteistyönä valmiussuunnitelma (n=101)	Huomioitu valmiussuunnitelmissa (n=255)
Johtaminen	96,8 %	94,1 %	95,7 %
Aikuissosiaalityö	96,8 %	94,1 %	95,7 %
Toimeentulotuki	95,5 %	96,0 %	95,7 %
Päihdehuolto	78,6 %	76,2 %	77,6 %
Kotipalvelu	97,4 %	98,0 %	97,6 %
Vanhuspalvelu	97,4 %	83,2 %	91,8 %
Asumispalvelu	93,5 %	90,1 %	92,2 %
Laitoshuolto	91,6 %	90,1 %	91,0 %
Lastensuojelu	92,9 %	93,1 %	92,9 %
Vammaispalvelu tai kehitysvammahuolto	96,1 %	90,1 %	93,7 %
Sosiaalipäivystys	72,1 %	70,3 %	71,4 %

Yhteistyönä laadituissa valmiussuunnitelmissa oli lähes jokaisessa huomioitu hieman huommin eri sosiaalitoimien sisältämät yksiköt, kuin vain sosiaalitoimen laatimissa. Poikkeuksen tähän oli toimeentulotuki, kotipalvelu ja lastensuojelu, jotka huomioitiin hieman paremmin yhteistyöllä laadituissa valmiussuunnitelmissa. Eroja sen mukaan onko valmiussuunnitelma laadittu sosiaalitoimen voimin vai yhteistyössä on tarkasteltu χ^2 -riippumattomuustestillä. Tilastollisesti merkitsevä ero oli vanhuspalveluissa ($p=0,000$). Huomiointia oli odotettua useammassa sosiaalitoimien laatimista ja odotettua harvemmassa yhteistyöllä laadituista valmiussuunnitelmissa. Muissa sosiaalitoimen yksiköissä ei ollut tilastollisesti merkitsevää eroa sen mukaan millä kokoonpanolla valmiussuunnitelma oli laadittu.

Julkishallinnon paikallisyksiköistä tarkasteltu myös terveystoimen tai sen jonkin palvelun (mm. lääkäri, terveyskeskus) sekä koulu- tai sivistystoimen tai niiden jonkun palvelun huomiointia valmiussuunnitelmissa (Taulukko 5). Jos näistä on joku mainittu valmiussuunnitelmassa, se katsotaan kyseisen suunnitelman kohdalla huomioiduksi. Ristiintaulukoinnin avulla lisäksi tarkasteltu, eroavatko sosiaalitoimen yksiköiden huomioinnit valmiussuunnitelmissa sen mukaan onko valmiussuunnitelma laadittu sosiaalitoimen vai sosiaalitoimen, terveystoimen ja mahdollisesti jonkun muun tahon kanssa yhteistyössä. Lähes kaikissa valmiussuunnitelmissa mainittiin yhteistyötahona terveystoimi tai sen jonkin palvelu. Koulu- tai sivistystoimi oli mainittu vain noin kolmanneksessa suunnitelmissa.

TAULUKKO 5 Huomioitu muut kunnan toimijat

	Sosiaalitoimen valmiussuunnitelma (n=154)	Yhteistyönä valmiussuunnitelma (n=101)	Huomioitu valmiussuunnitelmissa (n=255)
Terveystoimi	90,3 %	99,0 %	93,7 %
Koulu- tai sivistystoimi	27,9 %	37,6 %	31,8 %

Näiden palvelujen eroja sen mukaan onko ne laadittu sosiaalitoimen vai sosiaalitoimen ja yhteistyötahon kanssa on tarkasteltu χ^2 -riippumattomuustestillä. Terveystoimen kohdalla ero oli tilastollisesti merkitsevä ($p=0,005$). Terveystoimi oli huomioitu odotettua useam-

massa yhteistyönä laadituista ja odotettua harvemmassa sosiaalitoimien laatimista valmiussuunnitelmista. Koulu- tai sivistystoimen kohdalla ei ollut tilastollisesti merkitsevää eroa sen mukaan millä kokoonpanolla suunnitelma oli laadittu.

Valmiussuunnitelmien laatimisen ohjeistukseen kuuluu, että suunnitelmassa tulee olla kirjattuna, miten sosiaalitoimet yhteistyössä terveystoimen kanssa huolehtivat psykososiaalisen tuen järjestämisestä (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008). Valmiussuunnitelmista 96,5 % psykososiaalisen tuen järjestäminen oli huomioitu eli vähintään kerran mainittu (n=255). Tarkasteltu lisäksi miten psykososiaalisen tuen järjestämiseen huomioinnissa on ollut eroa sen mukaan, onko suunnitelma laadittu sosiaalitoimen kesken vai yhteistyöllä. Tulokseksi saatiin, että yhteistyönä laadituissa suunnitelmissa huomioitiin 97 % (n=101) ja sosiaalitoimen laatimissa suunnitelmissa huomioitiin 96,1 % (n=154). Psykososiaalisen tuen järjestämisen huomioinnissa ei χ^2 -riippumattomuustestin mukaan ollut tilastollisesti merkitsevää eroa.

8.2 Julkishallinto: Alueelliset yksiköt

Tarkasteltu alueellisten yksiköiden huomiointia valmiussuunnitelmissa ja ristiintaulukoinnin avulla tarkasteltu, eroavatko alueellisten yksiköiden huomioinnit valmiussuunnitelmissa sen mukaan onko valmiussuunnitelma laadittu sosiaalitoimen vai sosiaalitoimen, terveystoimen ja mahdollisesti jonkun muun tahon kanssa yhteistyössä (Taulukko 6). Yksikkö katsotaan huomioiduksi, kun se mainitaan vähintään kerran sosiaalitoimen valmiussuunnitelmassa. Useimmin alueellisista yksiköistä on suunnitelmissa huomioitu pelastustoimi ja harvimmassa suunnitelmissa on huomioitu puolustusvoimat, joka on huomioitu alle puolessa suunnitelmista.

TAULUKKO 6 Huomioitu alueelliset yksiköt

	Sosiaalitoimen valmiussuun- nitelma (n=154)	Yhteistyönä valmiussuun- nitelma (n=101)	Huomioitu valmiussuun- nitelmissa (n=255)
Sairaanhoidopiiri	37,7 %	79,2 %	54,1 %
Pelastustoimi	87,7 %	96,0 %	91,0 %
Poliisi	74,0 %	89,1 %	80,0 %
Aluehallintovi- rasto AVI	68,6 %, n=153	82,0 %, n=100	73,9 %, n=253
Puolustusvoimat	36,4 %	49,5 %	41,6 %

Näiden palvelujen eroja sen mukaan onko ne laadittu sosiaalitoimen vai sosiaalitoimen ja yhteistyötahon kanssa on tarkasteltu χ^2 -riippumattomuustestillä. Tilastollisesti merkitsevää eroa oli näistä jokaisessa: sairaanhoidopiiri ($p=0,000$), pelastustoimi ($p=0,022$), poliisi ($p=0,003$), aluehallintovirasto ($p=0,018$) ja puolustusvoimat ($p=0,037$). Jokainen näistä yksiköistä oli huomioitu odotettua useammassa yhteistyönä laadituista ja odotettua harvemmassa sosiaalitoimien laatimista valmiussuunnitelmissa.

Aluehallintovirastolla (AVI) on tärkeitä tehtäviä liittyen sosiaalitoimen varautumiseen poikkeustilanteita varten (ks. luku 4.1.2). Tämän vuoksi on tarkasteltu aluehallintoviraston (AVI) huomiointia AVI:n yleisen huomioimisen lisäksi AVI:n toimialueittain (Taulukko 7). Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastot on huomioitu varsin useassa suunnitelmassa. Sen sijaan Lounais-Suomen toimialueen valmiussuunnitelmissa AVI on huomioitu vain noin kolmanneksessa.

TAULUKKO 7 Huomioitu aluehallintovirasto toimialueittain

Aluehallintoviraston toimialueet	Mainittu AVI palaute- tuista suunnitelmista	Lukumäärä alueittain (n=253)
Etelä-Suomen AVI	70,0 %	60
Itä-Suomen AVI	90,5 %	42
Lapin AVI	57,9 %	19
Lounais-Suomen AVI	43,8 %	32
Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	81,0 %	63
Pohjois-Suomen AVI	83,8 %	37

Aluehallintoviraston (AVI) huomiointi sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa aluehallintovirastoittain eroaa tilastollisesti merkitsevästi χ^2 -riippumattomuustestin mukaan ($p=0,000$). Odotettua useammassa suunnitelmassa aluehallintovirasto on huomioitu Itä-Suomen AVI:n, Länsi- ja Sisä-Suomen AVI:n, Pohjois-Suomen AVI:n alueella. Odotettua harvemmassa suunnitelmassa aluehallintovirasto puolestaan oli huomioitu Etelä-Suomen AVI:n, Lapin AVI:n ja Lounais-Suomen AVI:n alueella.

Sosiaalitoimen valmiussuunnittelun oppaassa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008) suositellaan riskikartoituksen tekemistä yhteistyössä pelastustoimen kanssa. Tämä on huomioitu 40,6% ($n= 254$) valmiussuunnitelmista. Tarkasteltu lisäksi eroa sen mukaan, onko valmiussuunnitelma laadittu sosiaalitoimen vai sosiaalitoimen, terveystoimen ja mahdollisesti jonkun muun tahon kanssa yhteistyössä. Yhteistyöllä laadituista suunnitelmissa oli 51,5 % huomioitu ($n=101$) ja sosiaalitoimen laatimissa 33,3 % ($n=153$) huomioitu. Näillä on tilastollisesti merkitsevää eroa χ^2 -riippumattomuustestillä testattuna ($p=0,004$). Riskikartoituksen tekeminen pelastustoimen kanssa oli yhteistyöllä laadituissa suunnitelmissa huomioitu odotettu useammassa ja sosiaalitoimen yksinään laatimissa suunnitelmissa odotettua harvemmassa.

Sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa tulisi Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluoppaan (Sosiaali- ja terveystoimen ministeriö 2008) mukaan huomioida se, miten pelastusviranomaisten huolto ja väestönsuojeluviranomaisten huolto järjestetään. Tarkasteltu näiden huomiointia valmiussuunnitelmissa ja ristiintaulukoinnin avulla tarkasteltu, eroavatko huollon huomioinnit valmiussuunnitelmissa sen mukaan onko valmiussuunnitelma laadittu sosiaalitoimen vai sosiaalitoimen, terveystoimen ja mahdollisesti jonkun muun tahon kanssa yhteistyössä (Taulukko 8). Pelastusviranomaisten huolto on huomioitu yli puolessa suunnitelmista ja väestönsuojeluviranomaisten huolto noin kolmanneksessa suunnitelmista.

TAULUKKO 8 Yhteistyötahojen huolto

	Sosiaalitoimen valmiussuunnitelma (n=154)	Yhteistyönä valmiussuunnitelma (n=101)	Huomioitu valmiussuunnitelmissa (n=255)
Pelastusviranomaisten huolto	71,4 %	56,4 %	65,5 %
Väestönsuojeluviranomaisten huolto	37,0 %	28,7 %	33,7%

Huollon huomioinnin eroja sen mukaan onko ne laadittu sosiaalitoimen vai sosiaalitoimen ja terveystoimen sekä mahdollisen muun tahon kanssa on tarkasteltu χ^2 -riippumattomuustestillä. Tilastollisesti merkitsevää eroa oli pelastusviranomaisten huollon huomioimisessa ($p=0,014$). Yhteistyönä laadituissa valmiussuunnitelmissa oli pelastusviranomaisten huolto huomioitu odotettua harvemmin ja sosiaalitoimen laatimissa suunnitelmissa odotettua useammin. Väestönsuojeluviranomaisten huollon huomioinnissa suunnitelmissa ei ollut tilastollisesti merkitsevää eroa siinä millä kokoonpanolla suunnitelma oli laadittu.

8.3 Järjestöt

Tarkasteltu järjestöjen huomiointia valmiussuunnitelmissa ja ristiintaulukoinnin avulla tarkasteltu, eroavatko järjestöjen huomioinnit valmiussuunnitelmissa sen mukaan onko valmiussuunnitelma laadittu sosiaalitoimen vai sosiaalitoimen, terveystoimen ja mahdollisesti jonkun muun tahon kanssa yhteistyössä (Taulukko 9). Järjestöistä on aineistossa huomioitu

erityisesti seurakunta, Suomen Punainen Risti (SPR) ja Vapaaehtoinen pelastuspalvelu (Vapepa). Näiden kolmen lisäksi lähes jokaisessa suunnitelmassa oli huomioitu myös vähintään yksi muu vapaaehtoisjärjestö. Näitä muita järjestöjä olivat mm. martat, kyläyhdistykset, Mielenterveysseura, Mannerheimin lastensuojeluliitto (MLL), pelastus- ja etsintäkoirat sekä vapaapalokunta (VPK). Seurakunta, SPR ja jokin muu vapaaehtoisjärjestö oli huomioitu varsin useassa suunnitelma. Vapepa oli huomioitu lähes puolessa.

TAULUKKO 9 Järjestöt huomioitu

	Sosiaalitoimen valmiussuunnitelma (n=154)	Yhteistyönä valmiussuunnitelma (n=101)	Huomioitu valmiussuunnitelmissa (n=255)
Seurakunta	89,6 %	90,1 %	89,8 %
Suomen Punainen Risti	79,2 %	84,2 %	81,2 %
Vapaaehtoinen pelastuspalvelu	35,1 %	59,4 %	44,7 %
Muu vapaaehtoisjärjestö	84,4 %	86,1 %	85,1 %

Järjestöjen huomioinnin eroja sen mukaan onko kyse sosiaalitoimen vai sosiaalitoimen ja yhteistyötahon kanssa laaditusta suunnitelmasta on lisäksi tarkastelu χ^2 -riippumattomuustestillä. Tilastollisesti merkitsevää eroa oli Vapaaehtoisella pelastuspalvelulla ($p=0,000$). Vapepa oli huomioitu odotettua useammassa yhteistyöllä laadituissa suunnitelmissa ja odotettua harvemmissä sosiaalitoimen laatimissa. Muissa järjestöissä ei ollut tilastollisesti merkitsevää eroa sen mukaan, ketkä toimijat suunnitelmaa ovat laatineet.

Sosiaalitoimen valmiussuunnittelun oppaassa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008) suositellaan laatimaan järjestöjen kanssa sopimus poikkeustilanteiden varalle. Tämän vuoksi on tarkasteltu sopimusten huomiointia eli mainitsemista valmiussuunnitelmista. Sopimuksesta Suomen Punaisen Ristin tai jonkin muun järjestön kanssa oli mainittu 11,4 % valmiussuunnitelmista. Näin pienestä osajoukosta ei ole mielekästä lähteä tarkastelemaan eroavaisuuksia sen mukaan onko kyseessä sosiaalitoimen vai yhteistyöllä laadittu suunnitelma.

8.4 Viestintä

Tarkasteltu sosiaalitoimen valmiussuunnitelmista viestinnän huomiointia sekä ristiintaulukoinnilla avulla tarkasteltu, eroaako viestinnän huomiointi valmiussuunnitelmissa sen mukaan, onko valmiussuunnitelma laadittu sosiaalitoimen vai sosiaalitoimen, terveystoimen ja mahdollisesti jonkun muun tahon kanssa yhteistyössä (Taulukko 10). Viestintää tarkastellaan yhteistyötahojen hälyttämisen (hälytyskaavio), tiedottamisen (Virve) ja tilannekuvan ylläpitämisen avulla. Virve ja sisäinen hälytyskaavio oli huomioitu yli puolessa suunnitelmista. Tilannekuvan ylläpitäminen sekä yhteistyötahojen hälytyskaavio oli molemmat huomioitu noin kolmanneksessa suunnitelmista.

TAULUKKO 10 Yhteistyötahojen välinen viestintä

	Sosiaalitoimen valmiussuunnitelma (n=154)	Yhteistyönä valmiussuunnitelma (n=101)	Huomioitu valmiussuunnitelmissa, (n=255)
Tilannekuvan ylläpitäminen	27,3 %	52,5 %	37,3 %
Virve	57,1 %	71,3 %	62,7 %
Hälytyskaavio – sisäinen	72,7 %	63,4 %	69,0 %
Hälytyskaavio – yhteistyötahot	29,2 %	36,6 %	32,2 %

Viestinnän muodoista on testattu tilastollisesti merkitsevää eroa χ^2 -riippumattomuustestin avulla. Tilannekuvan ylläpitämisessä ($p=0,000$) ja Virven ($p=0,022$) huomioinnissa oli tilastollisesti merkitsevää eroa, kun tarkasteltiin eroa valmiussuunnitelman laatijoiden mukaan. Sekä tilannekuvan ylläpitämisen että Virven kohdalla oli nämä huomioitu odotettua useammassa yhteistyöllä laaditussa suunnitelmassa ja odotettua harvemmassa huomioitu sosiaalitoimen laatimissa. Hälytyskaavioissa ei ollut tilastollisesti merkitsevää eroa sen mukaan oliko suunnitelma tehty yhteistyössä toisen tahon kanssa vai ei.

8.5 Tulosten pohdinta

Sosiaalitoimen yksiköt on huomioitu eli mainittu varsin hyvin sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa, suurimmassa osassa yli 90% suunnitelmista. Poikkeuksen näin hyviin lukuihin

tekee sosiaalipäivystys (71,4 %) ja päihdehuolto (77,60 %). Sosiaalipäivystys olisi hyvä huomioida jokaisessa suunnitelmassa, koska sen on tarkoitus toimia välittömän avun lähteenä ympärivuorokautisesti eli juurikin poikkeustilanteita varten. Päihdehuollon heikompi huomiointi saattaa selittyä sillä, että se on osa toisen yksikön toimintaa, eikä sitä siksi ole huomattu huomioida valmiussuunnitelmassa erikseen. Mahdollista voi myös olla, että poikkeustilanteessa ei päihdehuollon huomioimista pidetä merkityksellisenä.

Sosiaalitoimen yksiköistä vanhuspalvelut erosi tilastollisesti merkitsevästi ($p < 0,05$) sen mukaan oliko sosiaalitoimen valmiussuunnitelma laadittu sosiaalitoimen vai sosiaalitoimen, terveystoimen ja mahdollisesti muun tahon kanssa. Ilman yhteistyötä tehdyissä suunnitelmissa vanhuspalvelut oli huomioitu 14,2 prosenttiyksikköä enemmän kuin yhteistyöllä laadituissa. Vammaispalvelut oli huomioitu 6 prosenttiyksikköä useammin sosiaalitoimen kuin yhteistyötahon kanssa laadituissa suunnitelmissa. Muissa sosiaalitoimen yksiköissä oli hyvin vähäistä eroa sen mukaan, kuka valmiussuunnitelman on laatinut. Vanhuspalveluiden ja jossain määrin myös vammaispalveluiden kohdalla herää huoli siitä, että sosiaalitoimen omat toiminnot, lähiverkko, jää vähemmälle huomiolle, kun ollaan läheisessä yhteistyössä toisen tahon kanssa.

Sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa oli mainittu varsin hyvin paikalliset terveystoimet tai niiden palvelut, 93,7 % suunnitelmista. Myös psykososiaalisen tuen järjestämiseksi yhteistyönä oli huomioitu varsin hyvin, 96,5 % suunnitelmista. Psykososiaalisen tuen järjestämisen huomioimisessa valmiussuunnitelmissa oli hyvin pieni ero siinä, kuka valmiussuunnitelmaa oli laatinut. Terveystoimen huomiointia tarkastellessa ero sen sijaan oli tilastollisesti merkitsevä. Terveystoimi oli huomioitu 8,7 prosenttiyksikköä enemmän yhteistyöllä laadituissa valmiussuunnitelmissa ja se oli myös huomioitu odotettua enemmän. Vaikuttaisi siltä, että paikallisen terveystoimen mukana olo valmiussuunnittelussa auttaa paikallisten terveystoimen tai sen palveluiden huomioinnissa valmiussuunnittelussa. Sama hyöty ei ulottunut tilastollisesti merkitsevästi erona koulu- tai sivistystoimen kohdalle. Koulu- tai sivistystoimi oli kuitenkin huomioitu yhteistyöllä laadituissa valmiussuunnitelmissa 9,7 prosenttiyksikköä enemmän. Koulu- tai sivistystoimen kohdalla huomiointi ylipäättävästi oli kuitenkin heikkoa, vain noin kolmannes (31,8 %) valmiussuunnitelmista oli maininnut tämän, kunnan sisäisen suuren toimijan ja sosiaalitoimen yhteistyötahon.

Valmiussuunnitelmissa alueelliset yksiköt huomioitiin odotettua useammin ja ero oli tilastollisesti merkitsevä, kun suunnitelma oli laadittu sosiaalitoimen, terveystoimen ja mahdollisesti jonkun muun tahon voimin. Sairaanhoitopiiri oli huomioitu yhteistyöllä laaditussa suunnitelmassa jopa 41,5 prosenttiyksikköä enemmän, mikä luultavasti johtuu siitä, että valmiussuunnitelman laadinnassa on ollut osallisena sairaanhoitopiirin läheinen yhteistyötaho terveystoimi. Tilastollisesti merkitsevää eroa kuitenkin oli myös toimijoissa, jotka eivät luontaisesti ole terveystoimelle sen läheisempiä yhteistyötahoja kuin sosiaalitoimellekaan, kuten poliisin 15,1 prosenttiyksikköä ja puolustusvoimat 13,1 prosenttiyksikköä. Sama suuntaus näkyi myös tarkastellessa sitä, miten oli suunnitelmissa huomioitu pelastustoimen hyödyntäminen riskikartoitusten laatimisessa. Yhteistyöllä laadituissa suunnitelmissa oli tämä huomioitu 18,2 prosenttiyksikköä enemmän ja myös odotettua enemmän. Ero oli tilastollisesti merkitsevä.

Aluehallintovirastojen huomiointi erosi tilastollisesti merkitsevästi sen mukaan minkä aluehallintoviraston toimialueesta oli kyse. Aluehallintovirastoilla on suuri rooli etenkin merkittävässä poikkeustilanteissa (ks. luku 4.1.2), joten on erityisen mielenkiintoista, jos oman alueen aluehallintovirastoa ei ole huomioitu sosiaalitoimen valmiussuunnitelmassa. Aluehallintoviraston tehtäviin kuuluu mm. sosiaalihuollon palveluja neuvoa, valvoa ja huolehtia jatkuvuudesta kaikissa turvallisuustilanteissa (Aluehallintovirasto 2017c).

Poikkeuksen alueellisten yksiköiden parempaan huomiointiin yhteistyöllä laadittuihin suunnitelmiin teki pelastusviranomaisten ja väestönsuojeluviranomaisten huollon huomiointi. Nämä yhteistyötahoja palvelevat tehtävät oli huomioitu paremmin, kun kyse oli vain sosiaalitoimen laatimista suunnitelmista, pelastusviranomaisten huolto 15 prosenttiyksikköä enemmän ja väestönsuojeluviranomaisten huolto 8,3 prosenttiyksikköä enemmän. Pelastusviranomaisten huollon kohdalla kyse oli tilastollisesti merkitsevästä erosta sen mukaan, oliko kyseessä sosiaalitoimen vai sosiaalitoimen, terveystoimen ja mahdollisen muun tahon suunnitelmasta. Pelastusviranomaisten huolto oli huomioitu 31,8 prosenttiyksikköä useammassa suunnitelmassa kuin väestönsuojeluviranomaiset. Kenties pelastusviranomaiset ovat yhteistyötahoina tutumpia kuin väestönsuojeluviranomaiset.

Järjestöistä oli useimmin huomioitu seurakunta (89,8 %), mikä saattaa ainakin osittain selittyä sillä, että seurakunnilla on jotain toimintaa jokaisessa kunnassa. Myös Suomen Punainen Risti (89,8 %) oli varsin hyvin huomioitu valmiussuunnitelmissa. Tämä saattaa selittyä sillä, että sosiaalitoimi hyödyntää perustyössä SPR peruspalveluita. SPR on myös hyvin tunnettu

järjestö. Näiden kahden järjestön huomiointissa ei ollut suurta eroa sen mukaan oliko valmiussuunnitelma laadittu yhteistyöllä vai ei. Vapaaehtoinen pelastuspalvelun (Vapepa) huomiointi sen sijaan erosi tilastollisesti merkittävästi sen mukaan millä kokoonpanolla suunnitelma oli laadittu. Odotettua useammin Vapepa oli huomioitu yhteistyöllä laadituissa suunnitelmissa. Vapepan käsittelemät hätätapaukset liittyvät yleensä terveystalouteen, mikä saattaa selittää eroa.

Sosiaalitoimen valmiussuunnitelmissa oli huomioitu myös useita muita järjestöjä sekä yleisesti viitattu järjestöjen kanssa tehtävään yhteistyöhön. Näitä olivat martat, kyläyhdistykset, Mielenterveysseura, Mannerheimin lastensuojeluliitto (MLL), pelastus- ja etsintäkoirat sekä vapaapalokunta (VPK). Sopimuksia näiden muiden tai tunnetumpien järjestöjen kanssa oli huomioitu harvassa suunnitelmassa (11,4 %). On mahdollista, että kunnat olettavat järjestöjen auttavan ilman sopimuksiakin. Sopimukset kuitenkin selkiyttäisivät vastuunjakoja ja tehtäviä.

Varautumiseen liittyvän viestinnän huomiointi osana sosiaalitoimen valmiussuunnitelmaa sosiaalitoimen sisällä ja muiden tahojen kanssa vaihteli kolmanneksesta kahteen kolmasosaan. Tilastollisesti merkittävää eroa sen mukaan oliko suunnitelma tehty sosiaalitoimen vai sosiaalitoimen, terveystoimen ja mahdollisesti muun tahon kanssa oli tilannekuvan ylläpitämisen ja Virven mainitsemisen kohdalla. Molemmat viestinnän muodot ja niiden sujuva toiminta on tärkeää myös terveystoimelle poikkeustilanteen varalta, mikä saattaa selittää sen useamman huomioinnin yhteistyöllä laadituissa suunnitelmissa. Ulkoinen hälytyskaavio oli huomioitu 7,4 prosenttiyksikköä useammin yhteistyöllä laaditussa suunnitelmassa, kun taas sisäisen hälytyskaavion laadinnassa oli huomioitu 9,3 prosenttiyksikköä useammin sosiaalitoimen laatimissa suunnitelmissa. Erot eivät olleet tilastollisesti merkittäviä. Viestinnän huomiointissa viestintämuodon mukaan oli paljon vaihtelua.

9 YHTEENVETO

Tutkimus on käsitellyt riskejä, katastrofeja, poikkeustilanteita, häiriötilanteita ja turvallisuuden tavoittelua. Termit saman asian kuvaamiselle vaihtelevat suuresti aiheen tutkimuksissa ja julkishallinnon dokumenteissa. Kuitenkin ne kertovat yhtäläistä viestiä siitä, miten Beckin (1992) aikalaisanalyysi riskiyhteiskunnasta on osa nykyistä yhteiskuntaa. Julkishallinnon dokumenteissa tähän epävarmuuteen on lähinnä vastattu yhteisöllisyydellä ja huolehtimalla siitä, että hyvinvointivaltio ja sen yhteisöllisyyttä korostetut arvot säilyvät. Merkkejä kuitenkin myös on siitä, että riskiyhteiskunnan kuvailun mukaisesti vastuuta on alettu siirtää yksilöille. Esimerkiksi vuonna 2011 julkaistussa yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa mainittiin sana ”yksilö” 5 kertaa, kun taas 2017 julkaistussa päivitetystä versiossa mainitaan sana ”yksilö” 15 kertaa. Yksilön käsittely on uudemmassa suunnitelmassa myös lähes joka kerta yksilöä vastuuttavaa ja aktivoivaa, kun vanhemmassa suunnitelmassa yksilöä käsiteltiin lähinnä vain silloin, kun haluttiin korostaa sitä, että jokaisen turvallisuudesta huolehditaan.

Tuleva sote- ja maakuntaudistus tulee muuttamaan nykyistä varautumisen tehtävänjakoa. Samoin se tulee muuttamaan nykyisiä verkostoja. Tämän tutkimuksen tuloksissa on viitteitä siitä, että läheinen yhteistyö sosiaali- ja terveystoimen välillä lisää verkostoitumista muihin toimijoihin ja lisää viestinnän huomioimista. Verkostoitumisen onkin monessa tutkimuksessa ja julkishallinnon dokumentissa todettu olevan tavoiteltava saavutus, joka parantaa poikkeustilanteista selviämistä. Tutkimuksen tuloksissa on kuitenkin myös viitteitä siitä, että jotkin sosiaalitoimen sisäiset yksiköt voivat kärsiä siitä, että sosiaalitoimi on läheisessä yhteistyössä toisen tahon kanssa. Tällainen on tuloksien mukaan esimerkiksi vanhuspalvelut.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (2017, 12) mukaan sosiaali- ja terveystoimen palvelut vastaavat maakunnassa omasta varautumisestaan, mutta yhteistyöstä ja sen koordinoinnista muiden paikallisten toimijoiden kanssa vastaa maakunta. Olisi hyvä tutkia, mikä vaikutus sillä on verkostojen huomiointiin ja valmiussuunnitelmiin. Rapelin (2017b) artikkelissa on saatu sen suuntaisia tuloksia, että suuremmat resurssit paransivat valmiussuunnitelmien kattavuutta ja laatua. Tämän vuoksi maakunnan tarjoamat mahdolliset lisäresurssit voisivat parantaa valmiussuunnitelmien laatua ja samoin verkostojen kattavuutta.

Monessa tutkimuksessa ja julkishallinnon dokumentissa on nähty järjestöjen merkitys tärkeäksi tai ainakin potentiaalisesti hyödylliseksi sosiaalihuollon varautumisessa. Tutkimus an-

toi siitä viitteitä, että sosiaalitoimissa järjestöt on varsin hyvin huomioitu. Sopimuksia yhteistyöstä ei kuitenkaan juurikaan oltu tehty, joten jää epäily siitä, miten sitoutuneita tai edes tietoisia järjestöt ovat sosiaalitoimen odotuksista heitä kohtaan poikkeustilanteessa. Tähän heikkoon yhteistyöhön viittaa myös Rapeli (2017d) artikkelissaan sosiaalisesta pääomasta. Järjestöjen ja vapaaehtoistyön arvot ovat sellaisia, että ne luultavasti auttavat tarvittaessa ilman sopimistakin. Ennalta työtehtävistä ja työnjaosta sopiminen voisi kuitenkin tehostaa työskentelyä poikkeustilanteessa.

LÄHTEET

- Alkula, T., Pöntinen, S. & Ylöstalo, P. (1994). Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät. Porvoo; Helsinki; Juva: WSOY.
- Aluehallintovirasto. (2017a). Sisäinen turvallisuus. Viitattu 24.10.17.
<https://www.avi.fi/web/avi/den-inre-sakerheten#.We8g8GhL-Uk>
- Aluehallintovirasto. (2017b). Varautuminen. Viitattu 24.10.17.
<https://www.avi.fi/web/avi/varautuminen#.We8jCWhL-Uk>
- Aluehallintovirasto. (2017c). Valmiussuunnittelu. Viitattu 24.10.17.
<https://www.avi.fi/web/avi/valmiussuunnittelu#.We8irWhL-Uk>
- Anttiroiko, A-V. (2015). Verkostoyhteiskunta. Teoksessa Eriksson, K. (toim.) Verkostot yhteiskuntatutkimuksessa. Helsinki: Gaudeamus, 180–195.
- Beck, U. (1992). Risk Society. Towards a New Modernity. Kääntänyt englanniksi Ritter, M. 1992 London: Sage. Alkuperäinen teos Risikogesellschaft: auf dem Weg in eine andre Moderne julkaistu Frankfurtissa 1986.
- Castel, R. (2007). Sosiaalinen turvattomuus. Mitä on olla suojattu? Alkuperäinen teos vuodelta 2003. Suom. Arppe, T. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Castells, M. (2000). The rise of the network society (2nd ed.). Oxford: Blackwell.
- Castells, M. & Himanen, P. (2001). Suomen tietoyhteiskuntamalli. Helsinki: WSOY.
- Child, J. (2015). Organization: Contemporary principles and practices (Second edition.). West Sussex, England: John Wiley & Sons , Inc.
- Eriksson, K. (2015a). Yhteiskuntatieteellinen verkostojattelu. Teoksessa Eriksson, K. (toim.) Verkostot yhteiskuntatutkimuksessa. Helsinki: Gaudeamus, 7–24.
- Eriksson, K. (2015b). Johdanto Eurooppalaiseen verkostojatteluun. Teoksessa Eriksson, K. (toim.) Verkostot yhteiskuntatutkimuksessa. Helsinki: Gaudeamus, 27–41.

- Eriksson, K. & Hänninen, S. (2015). Angloamerikkalaisen verkostoajattelun juurista. Teoksessa Eriksson, K. (toim.) Verkostot yhteiskuntatutkimuksessa. Helsinki: Gaudeamus, 149–161.
- Erillisverkot. (2018). Palvelut - Viranomaisradioverkko Virve. Viitattu 1.2.2018. <https://www.erillisverkot.fi/palvelut/tietoliikenne/virve>
- Erillisverkot. (2017). Erillisverkkojen Virve-palveluiden ohjaus siirtyy vuodenvaihteessa valtiovarainministeriöön. Erillisverkon uutishuone 29.12.2017. Viitattu 1.2.2018. https://www.erillisverkot.fi/uutishuone/erillisverkkojen_virve-palveluiden_ohjaus_siirtyy_vuodenvaihteessa_valtiovarainministerioon.437.news
- Eräsaari, R. (2002). Kuinka turvaton on riittävän turvallinen? Polemia-sarjan julkaisu nro 46. Vammala: Kunnallissalan kehittämissäatiö. <https://kaks.fi/sites/default/files/Polemia%2046.pdf>
- Euroopan Unioni. (2018). Nobelin rauhanpalkinto Euroopan unionille. Viitattu 30.1.2018. https://europa.eu/european-union/about-eu/history/2010-today/2012/eu-nobel_fi
- Freeman, L. (2004). The development of social network analysis, a study in the sociology of science. North Charleston; South Carolina: BookSurge. https://www.researchgate.net/profile/Linton_Freeman/publication/239228599_The_Development_of_Social_Network_Analysis/links/54415c650cf2e6f0c0f616a8/The-Development-of-Social-Network-Analysis.pdf
- Harisalo, R & Miettinen, E. (2004). Hyvinvointivaltio. Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys. Vammala: Tampereen yliopisto. http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/68035/hyvinvointivaltio_2004.pdf?sequence=3
- Hobbes, T. (1999). Leviathan, eli, Kirkollisen ja valtiollisen yhteiskunnan aines, muoto ja valta. Alkuperäinen teos vuodelta 1965. Suom. Aho, T. Tampere: Vastapaino.
- Holling, C.S., Jones, D., Bazykin, A., Peterman, R., Bunnell, P., Rabinovich, J., Clark, W., Steele, J., Gallopin, G., Walters, C., Gross, J., Hilborn, R. (1978). Adaptive Environmental Assessment and Management. Holling, C.S. (toim). International Series on Applied Systems Analysis 3. Great Britain: University of British Columbia. <http://pure.iiasa.ac.at/823/1/XB-78-103.pdf>

- Hänninen, S. (2015). Verkostohallinta. Teoksessa Eriksson, K. (toim.) Verkostot yhteiskuntatutkimuksessa. Helsinki: Gaudeamus, 250–270.
- Johanson, J., Mattila, M. & Uusikylä, P. (1995). Johdatus verkostanalyysiin. Helsinki: Kulttajatutkimuskeskus.
- Johanson, J-E. & Smedlund, A. (2015). Verkostanalyysi. Teoksessa Eriksson, K. (toim.) Verkostot yhteiskuntatutkimuksessa. Helsinki: Gaudeamus, 149–161.
- Juntunen, T. (2014). Kohti varautumisen ja selviytymisen kulttuuria? Kriittisiä näkökulmia resilienssiin. Tampere: Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK. https://www.researchgate.net/profile/Tapio_Juntunen/publication/283714641_Kohti_varautumisen_ja_selviytymisen_kulttuuria_-_Kriittisia_nakokulmia_resilienssiin/links/56445a9d08ae451880a7151d/Kohti-varautumisen-ja-selviytymisen-kulttuuria-Kriittisiae-naekoekulmia-resilienssiin.pdf
- Kiander, J. & Lönnqvist, H. (2002). Hyvinvointivaltio, sosiaalipolitiikka ja taloudellinen kasvu. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:20. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/70129/julkaisu20_02.pdf?sequence=1
- Kirkkohallitus. (2017). Kriisi-info. Viitattu 24.10.17. <http://sakasti.evl.fi/sakasti.nsf/sp?open&cid=kriisiinfo>
- Kuusela, H. & Ollikainen, R. (2005). Riskit ja riskienhallinta-ajattelu. Teoksessa Kuusela, H. & Ollikainen, R. (toim.) Riskit ja riskienhallinta. Tampere: Tampereen yliopistopaino, 15–54. http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/65418/riskit_ja_riskienhallinta_2005.pdf?sequence=1
- Locke, J. (1995). Tutkielma hallitusvallasta: tutkimus poliittisen vallan oikeasta alkuperästä, laajuudesta ja tarkoituksesta. Alkuperäinen teos vuodelta 1689. Suom. Yrjönsuuri, M. Helsinki: Gaudeamus.
- Platon. (2007). Valtio. Alkuperäinen teos n. 388 eKr. Suom. Itkonen-Kaila, M. Helsinki: Otava.
- Puolustusministeriö. (2017a). Tehtävät ja toiminta. Viitattu 23.10.17. https://defmin.fi/tehtavat_ja_toiminta

- Puolustusministeriö. (2017b). Kokonaismaanpuolustus. Viitattu 23.10.17. https://defmin.fi/tehtavat_ja_toiminta/kokonaismaanpuolustus
- Rapeli, M. (2017a). Varautuminen häiriötilanteisiin. Teoksessa Kananoja, A., Lähteinen, M. & Marjamäki, P. (toim.) Sosiaalityön käsikirja. Helsinki: Tietosanoma, 337–343.
- Rapeli, M. (2017b). The role of social work in disaster management in Finland. Jyväskylä: University of Jyväskylä.
- Rapeli, M. (2017c). Assessment of Social Services' Disaster Risk Management: Case Finland. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 2017. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5973.12160/epdf>
- Rapeli, M. (2017d). Social capital in social work disaster preparedness plans: The case of Finland. Rapeli (toim.). *The role of social work in disaster management in Finland*. Jyväskylä: University of Jyväskylä. 2017. 1–13.
- Rapeli, M. (2016). Sosiaalityö ja katastrofitilanteet kansainvälisissä tutkimuksissa - kirjallisuuskatsaus. Rapeli (toim.). *The role of social work in disaster management in Finland*. Jyväskylä: University of Jyväskylä 2017. 248–265. Alunperin julkaistu Jäppinen, M., Metteri, A., Ranta-Tyrkkö, S. & Rauhala, P. (2016). *Kansainvälinen sosiaalityö: Käsitteitä, käytäntöjä ja kehityskulkuja*. Tallinna: United Press Global.
- Sisäministeriö. (2017a). Hyvä elämä - turvallinen arki. Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta 5.10.2017. Sisäministeriön julkaisu 15/2017 Helsinki. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80782/sisaisen-turvallisuuden-strategia-verkkoversio.pdf?sequence=1>
- Sisäministeriö. (2017b). Sisäministeriö rakentaa Suomesta maailman turvallisinta maata. Viitattu 24.10.17. <http://intermin.fi/ministerio/tehtavat-ja-tavoitteet>
- Sisäministeriö (2017c). Valmiussuunnittelulla varaudutaan poikkeuksellisiin tilanteisiin. Viitattu 24.10.17. <http://intermin.fi/ministerio/valmiusasiat>
- Sisäministeriö. (2017d). Sopimuspalokunnat. Pelastustoimi.fi. Viitattu 23.10.17. <http://www.pelastustoimi.fi/pelastustoimi/sopimuspalokunnat>

- Sisäministeriö. (2016). Suomen kansallinen riskiarvio 2015. Sisäministeriön julkaisu 3/2016. Sisäinen turvallisuus. https://www.laurea.fi/dokumentit/Documents/turva_Suomen_kansallinen_riskinarvio.pdf
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2017). Toimeentulotuki. Viitattu 23.3.17. <http://stm.fi/toimeentulotuki>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2015a). Valmiusasiat. Viitattu 23.3.2017. <http://stm.fi/valmiusasiat>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2015b). Valmiusyksikkö (VAL). Viitattu 23.3.2017. <http://stm.fi/val>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2008). Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluopas. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 12/2008. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/72006/Julkaisuja_2008_12_valmiussuunnitteluopas_verkko.pdf?sequence=1
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2006). Sosiaali- ja terveydenhuollon varautuminen erityistilanteisiin. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 5/2006. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/70013/Es200605.pdf?sequence=1>
- Suomen ev.lut. kirkko. (2017). Seurakuntatalouksien jäsenmäärä ja muita tunnuslukuja 2016. Viitattu 24.10.17. <https://www.kirkontilastot.fi/viz?id=26>
- Suomen ortodoksinen kirkko. (2017). Ortodoksinen kirkko Suomessa. Viitattu 24.10.17. <https://www.ort.fi/tutustu-ortodoksiseen-kirkkoon/ortodoksinen-kirkko-suomessa>
- Suomen punainen risti. (2018a). Punainen Risti on erilainen auttaja. Viitattu 16.4.2018. <https://www.punainenristi.fi/tutustu-punaiseen-ristiin/erilainen-auttaja>
- Suomen punainen risti. (2018b). Mikä on Suomen Punainen Risti? Viitattu 16.4.2018. <https://www.punainenristi.fi/tutustu-punaiseen-ristiin/suomen-punainen-risti>
- Suomen punainen risti. (2018c). Humanitaarinen oikeus. Viitattu 6.4.2018. <https://www.punainenristi.fi/tutustu-punaiseen-ristiin/humanitaarinen-oikeus>

- Taipale, S. (2013). Informaatioaika – Manuel Castells ja verkostoituva hyvinvointivaltio. Teoksessa Saari, J., Taipale, S. Kainulainen, S. (toim) Hyvinvointivaltion moderneja klassikoita. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu, 173–198
- Turvallisuuskomitea. (2016). Mikä on yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010? Viitattu 18.3.2017. <http://www.yhteiskunnanturvallisuus.fi/index.php>
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta. (2012). Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohje 2012. Helsinki 2013. http://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK_ohje_2012.pdf
- Valtioneuvosto. (2017). Maakunta- ja sote-uudistuksen aikataulu. Hallituksen reformi maakunta- ja sote-uudistus. Viitattu 25.10.17. <http://alueuudistus.fi/aikataulu>
- Valtiovarainministeriö. (2018). Hallinnon rakenteet. Viitattu 16.4.2018. <http://vm.fi/hallintopolitiikka/hallinnon-rakenteet>
- Vapaaehtoinen pelastuspalvelu. (2017). Verkosto, joka pelastaa ihmishenkiä. Viitattu 23.10.17. <https://vapepa.fi/tama-on-vapepa/>
- Vartola, J. (2004). Näkökulmia byrokraatiaan. Tampere: Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos.
- Virta, S. (2012). Turvallisuuden tutkimus. Tieteenalat ja monitieteisyyden lähtökohtia. Tiede Ja Ase, 69. <https://journal.fi/ta/article/view/7470>
- Virta, S. (2007). Valtion vastuu ja tehtävät. Verkotuksesta terrorismin torjuntaan. Raportti ISSP 2006 Suomen aineistosta. Tampere: Tampereen yliopisto, yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston julkaisu 5/2007. http://www.fsd.uta.fi/fi/julkaisut/julkaisusarja/FSDjs05_valtio.pdf
- Visuri, P. (2011). Maailman muutos ja Suomi. Jyväskylä: WSOYpro.
- Ylemmän AMK-tutkinnon metodifoorumi. (2007a). Tutkimuksen reliabiliteetti. Virtuaaliammattikorkeakoulun verkkojulkaisu. Viitattu 26.10.17. <http://www2.amk.fi/digma.fi/www.amk.fi/opintojak-sot/0709019/1193463890749/1193464185783/1194413792643/1194415307356.html>

Ylemmän AMK-tutkinnon metodifoorumi. (2007b). Tutkimuksen validiteetti. Virtuaaliammattikorkeakoulun verkkojulkaisu. Viitattu 26.10.17.
<http://www2.amk.fi/digma.fi/www.amk.fi/opintojak-sot/0709019/1193463890749/1193464185783/1194413809750/1194415367669.html>

Ympäristöministeriö. (2016). Pariisin ilmastopimus. Viitattu 30.1.18.
<http://www.ymp.fi/pariisi2015>

Zakour, M. J. (1997). Disaster Research in Social Work. *Journal of Social Service Research*, 22(1–2), pp. 7–25.

LAIT, ASETUKSET, PERIAATEPÄÄTÖKSET JA OIKEUDEN PÄÄTÖKSET

Julkisuuslaki. 1999/621. Säädetty 21.5.1999. Suomen sähköinen säädöskokoelma (Finlex):
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>

Kirkkolaki 1993/1054. Säädetty 26.11.1993. Suomen sähköinen säädöskokoelma (Finlex):
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1993/19931054>

Korkein hallinto-oikeus 3819/2017. Asiakirjajulkisuutta koskeva valitus. Antopäivä 11.8.2017. Korkeimman hallinto-oikeuden kotisivut: <http://kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaatos/1502268988618.html>

Laki huoltovarmuuden turvaamisesta 1992/1390. Säädetty 18.12.1992. Suomen sähköinen säädöskokoelma (Finlex): <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19921390>

Laki ortodoksisesta kirkosta 2006/985. Säädetty 10.11.2006. Suomen sähköinen säädöskokoelma (Finlex): <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060985>

Laki Suomen Punaisesta Rististä 2000/238. Säädetty 25.2.2000. Suomen sähköinen säädöskokoelma (Finlex): <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000238>

Pelastuslaki 379/2011. Säädetty 29.4.2011. Suomen sähköinen säädöskokoelma (Finlex):
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110379>

Sosiaalihuoltolaki 2014/1301. Säädetty 30.12.2014. Suomen sähköinen säädöskokoelma (Finlex):
[http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141301?search\[type\]=pika&search\[pika\]=sosiaalihuoltolaki](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141301?search[type]=pika&search[pika]=sosiaalihuoltolaki)

Suomen perustuslaki 1999/731. Säädetty 11.6.1999. Suomen sähköinen säädöskokoelma (Finlex), <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

Tasavallan presidentin asetus Suomen Punaisesta Ristiä 811/2005. Säädetty 14.10.2005. Suomen sähköinen säädöskokoelma (Finlex): <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2005/20050811>

Valmiuslaki 2011/1552. Säädetty 29.12.2011. Suomen sähköinen säädöskokoelma (Finlex): <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552>

Valtioneuvoston asetus Huoltovarmuuskeskuksesta. (2008). Säädetty 25.6.2008. Suomen sähköinen säädöskokoelma (Finlex): <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2008/20080455>

Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta. (2012). Säädetty 2.12.2012. Puolustusministeriön julkaisut: http://www.defmin.fi/files/3023/Periaatepaatos_kokonaisturvallisuudesta_2012_fi.pdf

Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista. (2013). Säädetty 5.12.2013. Suomen sähköinen säädöskokoelma (Finlex): <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20130857>

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. (2017). Yhteiskunnan turvallisuusstrategia: Valtioneuvoston periaatepäätös. [Helsinki]: Turvallisuuskomitea.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. (2011). Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010. Helsinki: Puolustusministeriö.

LIITTEET

Riskin todennäköisyys (Sisäministeriö 2016)

Numeroarvo	1	2	3	4	5
Sanallinen	Hyvin matala	Matala	Keskimääräinen	Korkea	Hyvin korkea
Kriteerit	Harvemmin kuin kerran 1000 vuodessa	Kerran 500 - 1000 vuodessa	Kerran 100 - 500 vuodessa	Kerran 10 - 100 vuodessa	Suurempi kuin kerran 10 vuodessa

Riskin laajuus (Sisäministeriö 2016)

Vaikutukset ihmisiin	I	II	III	IV	V
Kuolleet (lkm)	<= 5	6-15	16-50	51-200	> 200
Loukkaantuneet (lkm)	<= 15	16-45	46-150	151-600	> 600
Evakuoidut (lkm)	<= 50	51-200	201-500	501-2000	> 2000
Taloudelliset vaikutukset					
Aineelliset vahingot (milj.)	< 1	1-10	10-100	100-500	> 500
Keskeytykset (milj.)	< 1	1-10	10-100	100-500	> 500
Ympäristövaikutukset					
Ympäristö neliökm	< 1	1-10	10-100	100-1000	> 1000
Kesto	< vko	< kk	1-6 kk	6 kk - 1 v	yli 1 v
Yhteiskunnalliset vaikutukset					
Kriittinen infra (kpl)	0-2	3-4	5-6	7-8	9-11
Kesto	< pv	1 pv - 6 pv	vko - 2 vko	2 vko - kk	yli kk
Elintärkeät toiminnot (kpl)	0-1	2-3	3-4	5-6	7
Kesto	< pv	1 pv - 6 pv	vko - 2 vko	2 vko - kk	yli kk